

2024



MODUL BELAJAR MANDIRI  
UJIAN PENYESUAIAN KENAIKAN PANGKAT

# PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA

DISUSUN OLEH:

Tim Pusdiklat Kepemimpinan  
dan Manajerial

# DAFTAR ISI



Halaman

## **3 Daftar Audio**

**5 Bab 1**  
Pendahuluan

**6 Bab 2**  
Pengertian Pengelolaan Keuangan Negara

**11 Bab 3**  
Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

**28 Bab 4**  
Pengelolaan Pendapatan Negara dan Hibah

**35 Bab 5**  
Pengelolaan Belanja Pemerintah dan  
Pembiayaan Defisit Anggaran

**43 Bab 6**  
Pengawasan atas Pelaksanaan APBN dan  
Pertanggungjawaban atas Pelaksanaan APBN

**51 Daftar Pustaka**



# DAFTAR AUDIO

\* Silakan klik pengisi suara untuk mendengarkan audio

Dengarkan langsung seluruh Audio 

**Bab 1**  
Pendahuluan &

**Bab 2**  
Pengertian Pengelolaan  
Keuangan Negara



Fadricha Ayunira Gita Savitri  
DJP

**Bab 3**  
Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

**Bagian 1**

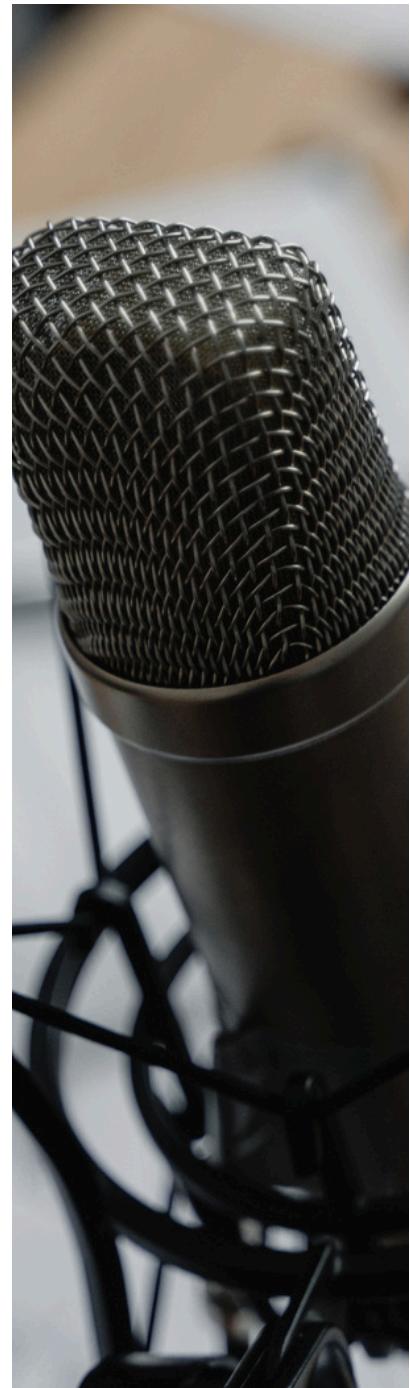


Juditha Madyasasi  
BPPK

**Bagian 2**



Tantria Kusumawardhani  
DJP





## Bab 4

Pengelolaan Pendapatan Negara dan Hibah



**Nurul Putri Rakhmawati**  
BKF

## Bab 5

Pengelolaan Belanja Pemerintah dan Pembiayaan Defisit Anggaran



**Diah Nofita Rini**  
BPPK

## Bab 6

Pengawasan atas Pelaksanaan APBN dan Pertanggungjawaban atas Pelaksanaan APBN



**Rahmat**  
DJPB

# Bab 1

# Pendahuluan



Pengelolaan Keuangan Negara adalah pengelolaan keuangan yang dilakukan oleh Pemerintah terhadap sumber-sumber keuangan berupa pendapatan negara, terhadap belanja negara dan sumber keuangan untuk menutupi membiayai kekurangan yang mungkin timbul.

Pendapatan negara bisa berasal dari berbagai sumber yakni dari pajak dan bukan pajak yang menurut peraturan perundangan memang menjadi wewenang Pemerintah. Belanja Pemerintah pada hakikatnya dilakukan dalam rangka melaksanakan fungsinya menyejahterakan masyarakat. Sedangkan, sumber-sumber keuangan untuk pembiayaan pembangunan dapat berasal dari utang atau sumber lainnya. Karena wewenang dan fungsi Pemerintah dibatasi oleh peraturan perundangan, maka materi yang akan diuraikan dalam bahan ajar ini juga mencakup pembatasan-pembatasan seperti itu, misalnya persetujuan dan pengawasan yang dilakukan oleh pihak legislatif. Dengan demikian, pertanggungjawaban keuangan yang dikelola oleh Pemerintah diharapkan sesuai dengan koridor peraturan, selain aspek-aspek transparansi dan akuntabilitas.

Isi bahan ajar ini mencakup pokok bahasan tentang maksud dan tujuan pengelolaan keuangan negara secara umum dan kemudian diikuti dengan pokok bahasan pengelolaan APBN yang mencakup pengelolaan pendapatan, pengelolaan belanja dan pengelolaan pembiayaan untuk menutup defisit anggaran. Di bagian akhir bahan ajar diuraikan pokok bahasan pengawasan dan pertanggungjawaban APBN. Setiap pegawai di Kementerian Keuangan selayaknya memahami dasar-dasar pengelolaan keuangan yang dilakukan oleh Pemerintah, dengan segala keterbatasannya, karena Kementerian Keuangan mempunyai posisi strategis dalam pengelolaan keuangan negara, yakni sebagai *Chief Financial Officer*.

## Bab 2

# Pengertian Pengelolaan Keuangan Negara

### A. Pengertian Keuangan Negara menurut peraturan perundangan

Keuangan negara, jika dilihat dari sisi teori, bisa mengandung beberapa pengertian, tetapi pengertian yang diuraikan dalam bahan ajar ini dibatasi pada pengertian-pengertian seperti diatur dalam peraturan perundangan di bidang keuangan negara. Sesuai dengan yang diuraikan dalam Undang-Undang Keuangan Negara (UU No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara), yang dimaksud dengan Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu - baik berupa uang maupun berupa barang - yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Kemudian, dalam penjelasan dalam Undang-Undang tersebut, diuraikan secara lengkap bahwa:



1. Objek dari keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal dan moneter, dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.
2. Subjek keuangan negara adalah seluruh objek keuangan negara yang dimiliki dan/atau dikuasai oleh Pemerintah dan badan hukum publik lainnya.
3. Menurut prosesnya, keuangan negara merupakan seluruh rangkaian kegiatan pengelolaan semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang dimulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban.
4. Tujuan seluruh kebijakan, kegiatan, dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan objek keuangan negara tersebut dimaksudkan dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan negara.

### B. Bidang Pengelolaan Keuangan Negara

Berdasarkan pengertian keuangan negara dengan pendekatan objek, terlihat bahwa hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang diperluas cakupannya, yaitu termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan. Dengan demikian, bidang pengelolaan keuangan negara dapat dikelompokkan dalam: subbidang pengelolaan fiskal, subbidang pengelolaan moneter, dan subbidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan.

**Subbidang Pengelolaan Fiskal** mengandung pengertian segala kegiatan yang mencakup penerimaan dan pengeluaran uang yang dilakukan oleh Pemerintah. Tujuan kebijakan fiskal mencakup alokasi sumber dana keuangan, distribusinya dan stabilisasi ekonomi, yakni mempertahankan laju pertumbuhan ekonomi, membuka lapangan kerja dan kestabilan harga-harga umum. Penjelasan lebih lanjut akan diuraikan dalam materi di bab-bab berikutnya.

**Subbidang Pengelolaan Moneter** adalah kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah di bidang keuangan yang berkenaan dengan jumlah uang yang beredar dalam masyarakat, ketetapan mengenai cadangan wajib bank, tingkat diskonto, kebijakan pengendalian kredit dan kebijakan pasar terbuka, termasuk kurs valuta asing. Kebijakan moneter ini dalam prakteknya dilakukan oleh Bank Indonesia. Tujuan kebijaksanaan moneter secara umum adalah:

1. Menyesuaikan jumlah uang yang beredar di masyarakat;
2. Mengarahkan penggunaan uang dan kredit sedemikian rupa sehingga nilai rupiah dapat dipertahankan kestabilannya;
3. Menyediakan kredit dengan suku bunga rendah untuk mendorong produsen untuk meningkatkan kegiatan produksi;
4. Menyediakan tingkat lapangan kerja tertentu;
5. Mengusahakan agar kebijakan moneter dapat dilaksanakan tanpa memberatkan beban keuangan negara dan masyarakat.

**Subbidang Pengelolaan Kekayaan negara yang dipisahkan** adalah komponen keuangan negara yang pengelolaannya diserahkan kepada perusahaan yang seluruh atau sebagian modal atau sahamnya dimiliki oleh negara, atau sering disebut Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Kekayaan negara yang dipisahkan ini dikelola secara berbeda, sehingga hubungan dengan APBN bukan hubungan langsung, tetapi tidak langsung, misalnya dalam hal Pemerintah menyertakan tambahan modal dalam BUMN atau dalam hal adanya setoran bagian laba BUMN untuk Pemerintah merupakan pos-pos pembiayaan APBN.

## C. Tujuan Pengelolaan Keuangan Negara

Menurut Musgrave, keuangan negara tidak hanya berhubungan dengan uang masuk sebagai penerimaan negara dan uang keluar sebagai belanja negara. Keuangan negara juga berhubungan dengan fungsi alokasi sumber-sumber ekonomi, fungsi distribusi, dan fungsi stabilisasi, termasuk pertumbuhan ekonomi dan dampaknya terhadap kegiatan ekonomi masyarakat. Dengan demikian tujuan Pengelolaan Keuangan Negara adalah:



## **1. Mempengaruhi pertumbuhan ekonomi**

Keuangan negara, melalui penerimaan/pendapatan dan pengeluaran/belanja negara dapat mempengaruhi bekerjanya mekanisme harga. Pungutan pajak kepada masyarakat di satu titik akan meningkatkan penerimaan negara, namun di lain pihak akan mengurangi daya beli masyarakat sehingga mengurangi permintaan masyarakat. Sebaliknya, belanja Pemerintah, yang digunakan untuk membeli barang dan jasa dari masyarakat, akan mendorong ekonomi masyarakat dan kemudian akan menambah daya beli masyarakat.

Lalu, bagaimana hubungan antara penerimaan negara dengan belanja negara seperti yang dikelola dalam APBN? Apabila penerimaan negara melebihi pengeluaran negara, yang berarti Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) akan mengalami surplus. Surplus berarti penerimaan negara cukup untuk mendanai belanja Pemerintah, namun di lain pihak akan mengurangi daya beli masyarakat (karena beban pajak yang tinggi) dan terjadi ketidakseimbangan antara penawaran dan permintaan. Sebaliknya, apabila pengeluaran lebih besar dari penerimannya, yang berarti APBN defisit, defisit akan menambah daya beli masyarakat lebih besar. Apabila permintaan masyarakat atas barang dan jasa melebihi penawarannya, harga-harga barang dan jasa akan naik atau terjadi inflasi dan jika penawaran lebih besar dari permintaannya maka harga-harga akan turun atau deflasi.

## **2. Menjaga stabilitas ekonomi**

APBN dapat juga digunakan sebagai alat untuk mengatasi inflasi dan deflasi, serta untuk memelihara stabilisasi perekonomian dengan cara melakukan defisit APBN atau surplus APBN. Dengan demikian tugas dan fungsi negara menjadi lebih penting karena tidak sekedar menyelenggarakan pertahanan dan keamanan, menyelenggarakan peradilan dan menyediakan barang publik semata, namun juga menjaga kestabilan perekonomian.

## **3. Merelokasi sumber-sumber ekonomi**

Pendapat Keynes kemudian dikembangkan oleh Richard Musgrave. Dalam bukunya yang berjudul "*The Theory of Public Finance*", Musgrave menyatakan bahwa tugas dan fungsi negara meliputi: realokasi sumber-sumber daya ekonomi, redistribusi pendapatan, dan stabilisasi. Realokasi sumber-sumber ekonomi dilakukan dengan memanfaatkan sumber-sumber ekonomi yang terbatas secara optimal. Apabila sumber daya yang ada di masyarakat tersebut tidak terdistribusikan secara optimal akan menimbulkan ketidakseimbangan dalam perekonomian negara.

## **4 . Mendorong Re-distribusi Pendapatan**

Melalui kebijakan fiskal dalam APBN, Pemerintah dapat mendorong terjadinya redistribusi pendapatan agar tidak terjadi kesenjangan antara golongan masyarakat kaya dan golongan masyarakat miskin secara mencolok. Untuk menciptakan keadilan, Pemerintah akan mengenakan pajak yang lebih banyak kepada kelompok masyarakat yang lebih mampu (*ability to pay principle*) dan mengalokasikannya dalam bentuk pengeluaran/belanja negara yang berpihak kepada masyarakat yang kurang mampu (*pro poor*).

## D. Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Negara

Berdasarkan UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Presiden adalah pemegang kekuasaan umum pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan Pemerintahan. Dalam melaksanakan mandat Undang-Undang ini, fungsi pemegang kekuasaan umum atas pengelolaan keuangan negara tersebut dijalankan dalam bentuk:

1. selaku Pengelola Fiskal dan Wakil Pemerintah dalam kepemilikan kekayaan Negara yang dipisahkan dikuasakan kepada Menteri Keuangan
2. selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang kementerian negara/lembaga negara dikuasakan kepada masing-masing menteri/pimpinan lembaga
3. penyerahan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala Pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili Pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan
4. kekuasaan di bidang fiskal tidak termasuk kewenangan di bidang moneter. Untuk mencapai stabilitas nilai rupiah, penetapan dan pelaksanaan kebijakan moneter serta mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran dilakukan oleh Bank Sentral, yakni Bank Indonesia yang tunduk pada peraturan perundungan di bidang moneter.

Adapun kekuasaan yang dimaksud selanjutnya sebagai berikut:

1. Dikuasakan kepada Menteri Keuangan, selaku pengelola fiskal dan wakil pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan;
2. Dikuasakan kepada menteri/pimpinan lembaga selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya
3. Diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala Pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili Pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan

Menteri Keuangan sebagai pembantu Presiden dalam bidang keuangan pada hakikatnya adalah *Chief Financial Officer* (CFO) yang berwenang dan bertanggung jawab atas pengelolaan aset dan kewajiban negara secara nasional. Para menteri dan pimpinan lembaga negara pada hakikatnya adalah *Chief Operational Officer* (COO) yang berwenang dan bertanggung jawab atas penyelenggaraan Pemerintahan sesuai bidang tugas dan fungsi masing-masing.

Pembagian kewenangan yang jelas, dalam pengelolaan keuangan negara antara Menteri Keuangan dan menteri teknis tersebut diharapkan dapat memberikan jaminan terlaksananya mekanisme saling uji (*check and balance*) dan jaminan atas kejelasan akuntabilitas Menteri Keuangan sebagai Bendahara Umum Negara dan Menteri Teknis sebagai Pengguna Anggaran. Selain itu, pembagian kewenangan ini memberikan fleksibilitas bagi menteri teknis, sebagai pengguna anggaran, untuk mengatur penggunaan anggaran kementeriannya secara efisien dan efektif dalam rangka optimalisasi kinerja kementeriannya untuk menghasilkan output yang telah ditetapkan, karena kementerian teknis yang paling memahami operasional kebijakan sektor-sektor yang menjadi bidangnya.

Undang-Undang No 17 tahun 2003 ini juga mengatur tentang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah yakni dilaksanakan oleh kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah selaku pejabat pengelola APBD dan dilaksanakan oleh kepala satuan kerja perangkat daerah selaku pejabat pengguna anggaran/barang daerah.

## E. Asas Umum Pengelolaan Keuangan Negara

Agar tujuan pengelolaan seluruh kebijakan, kegiatan, dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan objek keuangan negara dapat memberikan daya dukung penyelenggaraan Pemerintahan negara yang optimal, keuangan negara dikelola berdasarkan asas umum sebagai berikut:

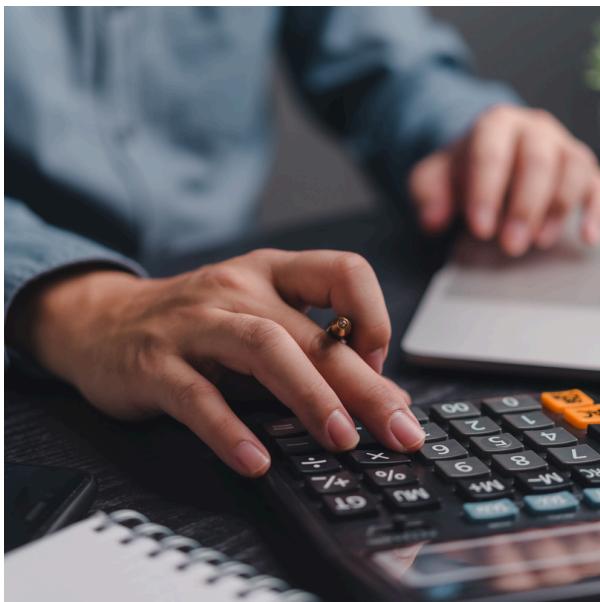
1. **Tahunan** yang membatasi berlakunya anggaran untuk satu tahun anggaran. DIPA berlaku mulai 1 Januari s.d. 31 Desember dimana seluruh penerimaan dan pengeluaran negara baru bisa dilakukan pada periode tersebut. Seluruh tagihan pada tahun yang bersangkutan hanya bisa dibebankan pada DIPA tahun yang bersangkutan tersebut.
2. **Universalitas** yang menghendaki agar setiap pengeluaran negara/daerah dan penerimaan negara/daerah harus berdasarkan dan dimasukkan dalam APBN/APBD. Dana non-budgeter tidak diperkenankan.
3. **Kesatuan** yaitu semua pendapatan dan belanja negara/daerah disajikan dalam satu dokumen anggaran (*unified budget*) dan tidak lagi dikelompokkan dalam anggaran rutin dan anggaran pembangunan.
4. **Spesialitas** yaitu kredit anggaran yang tersedia harus dirinci dan jelas peruntukannya.
5. **Akuntabilitas** yang berorientasi pada hasil, yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan pengelolaan keuangan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara, karena pada dasarnya setiap sen uang negara adalah uang rakyat, dan akuntabilitas ini harus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
6. **Profesionalitas**, yang berarti mengutamakan keahlian dan kompetensi yang berlandaskan kode etik dan ketentuan perundang-undangan.
7. **Proporsionalitas**, yakni asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara.
8. **Keterbukaan**, yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang pengelolaan keuangan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak-hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
9. **Pemeriksaan keuangan** oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri, yang dalam praktiknya dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPKRI).



# Bab 3

# Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

## A. Pengertian APBN



Membahas pengertian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) perlu dimulai dari pengertian anggaran negara. Anggaran adalah suatu rencana keuangan yang merupakan perkiraan tentang apa yang akan dilakukan dimasa yang akan datang, sedangkan anggaran negara berarti rencana keuangan yang disusun dan dilaksanakan oleh Pemerintah. Anggaran negara menjadi sangat penting, karena rencana tersebut merupakan keputusan politik antara Pemerintah dan badan legislatif, yakni Dewan Perwakilan Rakyat, sehingga apa yang tercantum dalam anggaran pendapatan, anggaran belanja dan anggaran pembiayaan merupakan hasil perhitungan yang kemudian merupakan kebijakan politik yang menyangkut keuangan negara.

Anggaran negara juga bisa dipandang sebagai alat pengendalian keuangan negara, karena merupakan batas-batas yang diatur dalam perundangan. Kebijakan yang tercantum dalam anggaran negara mencakup kebijakan fiskal dan moneter.

Berdasarkan UU Nomor 17 tahun 2003 menyebutkan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) adalah rencana keuangan tahunan Pemerintahan negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Pada dasarnya, APBN mengandung perkiraan jumlah pendapatan, perkiraan jumlah belanja dan perkiraan pembiayaan. APBN disusun oleh Pemerintah dengan tujuan dalam rangka pelaksanaan tugas yang dibebankan kepada Pemerintah.

UU Nomor 17 tahun 2003 antara lain menyatakan bahwa pihak yang menyiapkan rancangan APBN adalah Pemerintah yang kemudian diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk mendapat persetujuan. Dalam prakteknya, RUU APBN itu setelah disetujui oleh DPR baru dinyatakan berlaku setelah disahkan oleh Presiden.

## B. APBN dan Kebijakan Fiskal

Kebijakan fiskal merupakan salah satu kebijakan ekonomi makro yang otoritas utamanya berada di tangan Pemerintah yang diwakili oleh Kementerian Keuangan. Hal tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yang menyebutkan bahwa presiden memberikan kuasa pengelolaan keuangan dan kekayaan negara kepada Menteri Keuangan selaku pengelola fiskal dan wakil Pemerintah dalam pemilikan kekayaan negara yang dipisahkan. Instrumen utama dalam pengelolaan kebijakan fiskal tercermin dalam kebijakan APBN yang dituangkan dalam UU APBN yang disusun oleh Pemerintah dan disahkan oleh DPR setiap tahun.

Kebijakan fiskal sering didefinisikan sebagai pengelolaan anggaran Pemerintah untuk mempengaruhi suatu perekonomian, termasuk kebijakan perpajakan (pendapatan negara) yang dipungut dan dihimpun, pembayaran transfer, pembelian barang-barang dan jasa-jasa oleh Pemerintah (belanja Pemerintah), serta ukuran defisit dan pembiayaan anggaran, yang mencakup semua level Pemerintahan.

Kebijakan fiskal juga dapat diartikan sebagai langkah-langkah Pemerintah untuk mengelola pengeluaran (belanja) dan perpajakan (penerimaan negara) atau penggunaan instrumen-instrumen fiskal untuk mempengaruhi bekerjanya sistem ekonomi agar memaksimumkan kesejahteraan rakyat.

## 1. Fungsi Kebijakan Fiskal

Pemerintah terkadang memfokuskan pada tujuan-tujuan yang lebih spesifik agar dapat meningkatkan kesejahteraan ekonomi (Tanzi, 1991). Tujuan spesifik tersebut misalnya:

1. Koreksi atas ketidakseimbangan perekonomian yang antara lain ditandai dengan inflasi dan tingkat pengangguran yang tinggi;
2. Stimulasi terhadap pertumbuhan ekonomi, dan
3. Redistribusi pendapatan untuk mengurangi kesenjangan kesejahteraan antar warga negara.

Dengan berbagai tujuan spesifik tersebut, maka secara bersamaan terdapat kebijakan fiskal jangka pendek atau stabilisasi, dan kebijakan fiskal jangka panjang untuk mendorong pertumbuhan ekonomi. Dalam kenyataan, kebanyakan dari langkah-langkah kebijakan fiskal jangka pendek juga mempunyai konsekuensi jangka panjang, dan dengan cara yang sama berbagai langkah kebijakan fiskal jangka panjang juga mempunyai implikasi-implikasi jangka pendek. Berdasarkan berbagai tujuan tersebut, terdapat tiga aktivitas utama dari otoritas fiskal yang mencerminkan fungsi-fungsi spesifik dari kebijakan fiskal. Ketiga fungsi spesifik dari kebijakan fiskal itu adalah fungsi alokasi, distribusi, dan stabilisasi (Musgrave, 1959). Ketiga fungsi kebijakan fiskal tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

### 1) Stabilisasi

Fungsi stabilisasi terkait dengan tanggung jawab untuk menjamin perekonomian tetap pada kesempatan kerja penuh (*full employment*) dengan harga yang stabil. Kebijakan perekonomian diarahkan untuk menjaga agar kondisi ekonomi stabil sehingga memberi kesempatan perekonomian dapat terus tumbuh tanpa ada gangguan yang berarti. Pertumbuhan ekonomi sebuah negara mencerminkan peningkatan kesejahteraan warga negara secara umum.

### 2) Alokasi

Pemerintah melakukan intervensi terhadap perekonomian dalam mengalokasikan sumber daya ekonominya. Intervensi Pemerintah ini dapat dilakukan dengan secara langsung membeli barang-barang atau melakukan belanja negara seperti pertahanan, pendidikan, pembangunan infrastruktur. Belanja tersebut akan mendorong pertumbuhan ekonomi dan selanjutnya kesejahteraan rakyat. Disisi lain Pemerintah juga membuat kebijakan yang secara tidak langsung mempengaruhi perekonomian dengan melakukan pungutan berbagai pajak dan pemberian subsidi-subsidi, yang mendorong berbagai aktivitas ekonomi atau menghambat aktivitas-aktivitas ekonomi yang perlu dikendalikan

### 3) Distribusi

Fungsi distribusi berkaitan dengan bagaimana Pemerintah dengan kebijakan anggaran negara harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Hasil-hasil pembangunan yang dibiayai APBN diharapkan dapat didistribusikan secara merata, dan rakyat merasakan keadilan sosial bagi semua. Kebijakan terkait perpajakan (memungut pajak dari si kaya) dan memberikan subsidi bagi si miskin merupakan salah satu contoh yang paling nyata fungsi APBN terkait distribusi pendapatan.

Dalam kondisi krisis fungsi kebijakan fiskal terlihat dengan jelas ketika meminimalisir volatilitas atau fluktuasi siklus bisnis, dimana fungsi stabilisasi sangat dibutuhkan perekonomian. Tujuan utama dari fungsi stabilisasi kebijakan fiskal adalah memelihara tingkat pendapatan nasional aktual mendekati potensialnya. Dengan tujuan seperti itu, maka “kebijakan stabilisasi” seringkali dimaknai sebagai manipulasi dari permintaan agregat agar pada saat yang sama mencapai *full employment* dan stabilitas harga (*price stability*).

Dalam kerangka fungsi stabilisasi tersebut diatas, kebijakan fiskal dipandang sebagai alat yang sangat ampuh dalam membantu memperkecil siklus bisnis. Mengingat sumber penyebab terjadinya fluktuasi ekonomi jangka pendek berasal dari guncangan permintaan agregat dan penawaran agregat, maka usaha untuk mengendalikan fluktuasi siklus bisnis seharusnya dilakukan dengan mengendalikan permintaan agregat dan penawaran agregat melalui berbagai instrumen kebijakan ekonomi makro, baik kebijakan moneter maupun kebijakan fiskal yang tepat. Kebijakan-kebijakan ini mempengaruhi siklus bisnis, sehingga sangat berpotensi menstabilkan perekonomian dari berbagai fluktuasi siklus bisnis jika dilaksanakan secara baik, tepat, akurat, dan prudent. Sebaliknya, jika kebijakan-kebijakan tersebut tidak dijalankan dan dikelola dengan baik, justru akan dapat menciptakan masalah baru pada ketidakstabilan ekonomi yang bukan tidak mungkin bahkan akan lebih buruk lagi.

Kebijakan fiskal bekerja dengan dua langkah kebijakan (*policy measures*) dalam membantu upaya menstabilkan siklus bisnis atau fluktuasi ekonomi (IMF, WEO, 2008), yaitu:

1. Melalui stabilisator otomatis (*automatic stabilizer*), yang muncul dari bagian sistem fiskal yang secara alamiah berbeda dengan perubahan pada kegiatan ekonomi.
2. Melalui kebijakan fiskal diskresioner, yang melibatkan perubahan aktif pada kebijakan yang berdampak pada pengeluaran Pemerintah, pajak dan transfer, dan sering dilakukan untuk alasan di luar stabilisasi.



Oleh karena itu, dalam menilai dampak kebijakan fiskal atau posisi anggaran dalam merespon siklus bisnis atau fluktuasi ekonomi, baik dalam masa *booming* ataupun pada masa resesi, perlu perbedaan antara sifat-sifat otomatis yang melekat pada sistem fiskal (baik pajak maupun belanja) yang dikenal sebagai “*automatic stabilizers*” (stabilisator otomatis) dengan “*discretionary actions*” (tindakan-tindakan diskresioner) atau “*fiscal impulse*” (impuls fiskal).

Stabilisator atau perubahan-perubahan otomatis adalah perubahan-perubahan dalam pengeluaran Pemerintah (G) dan atau penerimaan pajak (T) yang merupakan hasil dari fleksibilitas otomatis dari sistem fiskal (*the built-in flexibility of the fiscal system*). Sebagai contoh, ketika pendapatan menurun dan perekonomian berada dalam resesi, penerimaan pajak secara otomatis menurun dan pengeluaran Pemerintah untuk belanja bantuan sosial, kompensasi pengangguran secara otomatis meningkat.

## 2. Instrumen Kebijakan Fiskal

Kebijakan fiskal adalah suatu kebijakan ekonomi untuk mengarahkan kondisi perekonomian untuk menjadi lebih baik dengan mengubah penerimaan dan pengeluaran Pemerintah. Analog dengan cara kerja kebijakan moneter dalam mengatur jumlah uang beredar, kebijakan fiskal mengatur pendapatan dan belanja Pemerintah, sedangkan bila kebijakan moneter dengan mengelola permintaan-penawaran uang.

Instrumen kebijakan fiskal adalah penerimaan dan pengeluaran Pemerintah yang tertuang dalam APBN sebagai suatu rencana operasi keuangan Pemerintah.

1. Peningkatan penerimaan karena perubahan tarif pajak akan berpengaruh pada ekonomi;
2. Pengeluaran Pemerintah akan berpengaruh pada stimulasi pada perekonomian melalui dampaknya terhadap sisi pengeluaran agregat,
3. Politik anggaran (surplus, berimbang, atau defisit) sebagai respon atas suatu kondisi, serta
4. Strategi pembiayaan dan pengelolaan hutang.

Kebijakan APBN Indonesia diarahkan kepada *balanced budget over cycle* yaitu kondisi APBN yang secara rata-rata menuju seimbang selama suatu periode jangka panjang siklus ekonomi. Untuk mewujudkan balanced budget over cycle tersebut, kebijakan fiskal seyogyanya harus dapat berfungsi sebagai stabilisator bagi perekonomian, dan atau bersifat kontra-siklis (*countercyclical*) yang ditandai dengan:

1. Pada saat ekonomi sedang dalam masa boom, Pemerintah dapat menjalankan Surplus Anggaran,
2. Sebaliknya, pada saat resesi/krisis, Pemerintah dapat melakukan ekspansi fiskal melalui stimulus fiskal, dengan menjalankan Anggaran Defisit, serta
3. Secara *overall*, dalam satu periode siklus anggaran jangka menengah, APBN mengarah menjadi Berimbang.



Sebagai *Fiscal Policy Tools* (Alat Kebijakan Fiskal), APBN yang sehat adalah APBN yang berkesinambungan, yang ditunjukkan oleh:

1. Defisit yang terkendali menuju seimbang atau surplus,
2. Keseimbangan primer terjaga positif, serta
3. Rasio yang cenderung menurun (*benchmark* rasio hutang terhadap PDB menurut World Bank maksimal 60%).

Idealnya, APBN mempunyai perangkat penyesuaian otomatis terhadap siklus bisnis (*automatic adjustment tools*). APBN adalah instrumen fiskal utama yang digunakan untuk mencapai kemakmuran rakyat melalui:

1. Penciptaan stabilitas ekonomi,
2. Penyediaan barang publik dan peningkatan kualitas pelayanan dasar,
3. Peningkatan pertumbuhan ekonomi dan penciptaan lapangan kerja,
4. Perlindungan terhadap kelompok miskin, serta
5. Pengembangan ekonomi daerah melalui desentralisasi fiskal dalam rangka otonomi daerah yang luas dan bertanggung jawab (pertumbuhan yang inklusif).

Kebijakan dan Strategi pengelolaan APBN sebagai suatu rencana operasi keuangan Pemerintah diarahkan dan mengacu pada rencana pembangunan: RPJM, RKP.

### **3. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kebijakan Fiskal**

APBN, termasuk jumlah besaran dan komposisinya, sangat dipengaruhi oleh berbagai faktor, baik di bidang ekonomi, politik, maupun sosial. Faktor-faktor tersebut dapat berasal dari dalam negeri (internal) maupun dari luar negeri (eksternal).

#### **a. Faktor Internal**

Faktor internal antara lain adalah: pertama, arah dan strategi politik dan pembangunan yang ingin dilakukan dalam mencapai tujuan bernegara yang berimplikasi pada kebijakan keuangan negara. Tujuan bernegara tercantum dalam UUD 1945. Terjemahan tujuan tersebut dijabarkan dalam arah dan strategi pembangunan nasional yang dituangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang (25 tahun) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional. RPJMN mencakup periode 5 tahun yang akan diterjemahkan secara tahunan dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP) yang menentukan prioritas, arah kebijakan nasional yang pada akhirnya menentukan komposisi belanja negara (APBN).

Kedua, perkembangan dan kinerja perekonomian nasional yang menggambarkan potensi, kapasitas dan struktur penerimaan negara. Penerimaan pajak suatu negara akan meningkat dengan berkembangnya perekonomian dan sering diukur dengan rasio penerimaan pajak terhadap perekonomian yang diukur dengan Produk Domestik Bruto.

Ketiga, kemampuan perencanaan, pengelolaan, dan pengendalian belanja negara. Hal ini berkaitan dengan politik anggaran dan masalah serta kualitas birokrasi. Belanja negara yang dilandasi suatu pilihan politik tertentu akan menyebabkan pola dan alokasi anggaran yang berbeda-beda. Belanja negara cenderung terus meningkat setiap tahun, namun apabila dialokasikan pada prioritas belanja yang tidak tepat misalnya untuk membiayai perang atau pembangunan-pembangunan yang tidak sesuai kebutuhan rakyat dan perekonomian jangka, maka akan berdampak sangat kecil/minimal terhadap kesejahteraan rakyat. Belanja yang besar dapat juga digerogoti oleh birokrasi baik dalam bentuk kebocoran maupun ketidak-efisienan, sehingga tidak akan menghasilkan manfaat kesejahteraan bagi masyarakat keseluruhan.

Keempat, kemampuan pengelolaan pembiayaan anggaran. Bila suatu negara memiliki APBN yang surplus, maka masalah pembiayaan adalah bagaimana dilakukan pengelolaan dan pemanfaatan surplus anggaran terutama untuk tujuan antisipasi kebutuhan negara di masa depan. Di negara-negara maju, kebutuhan negara masa depan dikaitkan dengan kondisi demografi (penduduk) yang semakin didominasi oleh kelompok usia tua, sehingga diperkirakan akan memakan anggaran pelayanan kesehatan dan menjaga kesejahteraan hari tua yang semakin tinggi. Sedang bila negara mengalami APBN defisit, maka tantangan terbesar adalah bagaimana mendapatkan pembiayaan anggaran yang paling beresiko kecil termasuk jatuh tempo utang yang berdurasi panjang dan berbiaya (beban bunga utang) rendah. Hal ini sangat ditentukan oleh akses pembiayaan (utang) baik dari berasal dari dalam negeri (pasar obligasi/surat utang domestik) maupun internasional. Akses tersebut ditentukan oleh tingkat perkembangan pasar surat berharga (obligasi), peringkat (rating), dan tingkat resiko dari negara tersebut. Risiko suatu negara ditentukan oleh seluruh kualitas APBN, baik dari segi jumlah, komposisi penerimaan, tingkat utang dan jatuh tempo, dan keseluruhan aspek pengelolaan resiko dan beban baik yang langsung maupun yang bersifat kemungkinan (kontinjensi). Negara yang memiliki tingkat hutang tinggi, serta kondisi politik yang cenderung tidak stabil dan terus mengakibatkan belanja negara yang berlebihan dan tidak hati-hati, serta memiliki kualitas birokrasi yang buruk, akan dipersepsikan memiliki resiko gagal (tidak mampu) mengelola anggaran dan utangnya. Dengan demikian peringkat utang negara ini menjadi buruk (*non-investment grade*), dan berakibat pada akses untuk mendapat pembiayaan menjadi sulit atau sangat mahal, sehingga makin mempersulit kondisi dan porspek perbaikan pengelolaan ekonomi dan kesejahteraan rakyatnya.

Kelima, faktor-faktor nonekonomi seperti terjadinya bencana alam, perubahan iklim, gejolak politik atau sosial, gangguan keamanan dan terorisme, serta terjadinya perang. Faktor-faktor tersebut selain akan menyebabkan pendapatan negara menurun karena aktivitas perekonomian akan sangat terganggu atau bahkan berhenti, juga akan menyebabkan belanja negara melonjak untuk penanganan masalah. Dengan demikian APBN akan mengalami beban ganda.



## b. Faktor Eksternal

Faktor eksternal penting yang juga turut berdampak pada perkembangan APBN Indonesia di antaranya meliputi perkembangan kondisi ekonomi global, pergerakan nilai tukar rupiah dan antar-mata uang asing (khususnya mata uang kuat dunia yang menjadi mitra dagang utama dan kerjasama ekonomi dengan Indonesia), harga minyak mentah di pasar internasional, serta tingkat bunga internasional.

Selanjutnya, karena isi, komposisi, dan nilai dalam APBN sangat dipengaruhi oleh struktur dan kemajuan perekonomian suatu negara, maka perkembangan APBN sebenarnya mencerminkan secara langsung kondisi dan keadaan ekonomi suatu negara. APBN juga mencerminkan jenis dan kualitas kebijakan publik yang diambil oleh suatu negara baik di bidang ekonomi maupun di bidang lainnya yang membawa konsekuensi pada keuangan negara, misalnya kebijakan subsidi, pendidikan, pertahanan, dll.

APBN juga menggambarkan secara langsung kualitas insitusi publik yaitu birokrasi suatu negara. Insitusi dan birokrasi yang buruk dan terjangkit penyakit korupsi akan ditunjukkan dengan sisi penerimaan APBN yang sangat kecil dan sangat rapuh dibandingkan potensi penerimaan dari perekonomian. Bila potensi dan kegiatan ekonomi suatu negara terlihat maju dan beragam, namun penerimaan pajaknya sangat kecil, artinya kemampuan aparat dan insitusi pajak dalam memungut sangat terbatas.

Salah satu indikator untuk melihat perkembangan APBN dari tahun ke tahun adalah dari segi defisit/surplus anggaran. Data menunjukkan bahwa meskipun selama masa orde baru APBN Indonesia selalu dinyatakan dalam kondisi berimbang, namun menurut praktik yang lazim digunakan dalam analisis operasi fiskal Pemerintah di berbagai negara (international best practices), pada sebagian besar periode Pemerintahan orde baru APBN sebenarnya mengalami defisit, kecuali pada kurun waktu lima tahun menjelang krisis (1998) APBN Indonesia sempat mengalami surplus. Defisit tertinggi terjadi pada tahun 2020 yaitu tahun pertama terjadinya pandemi COVID-19, defisit anggaran tercatat sekitar 6% terhadap PDB. Sedangkan defisit terendah terjadi pada tahun 1978/1979 sekitar 0,09% terhadap PDB.

Pada kurun waktu lima tahun sebelum krisis, APBN mengalami surplus rata-rata 2,0% terhadap PDB. Pada saat krisis berlangsung, APBN kembali menjadi defisit karena APBN menanggung beban sangat berat biaya pemulihan dan penyehatan sektor perbankan dan untuk menciptakan stimulus fiskal dalam rangka pemulihan ekonomi.

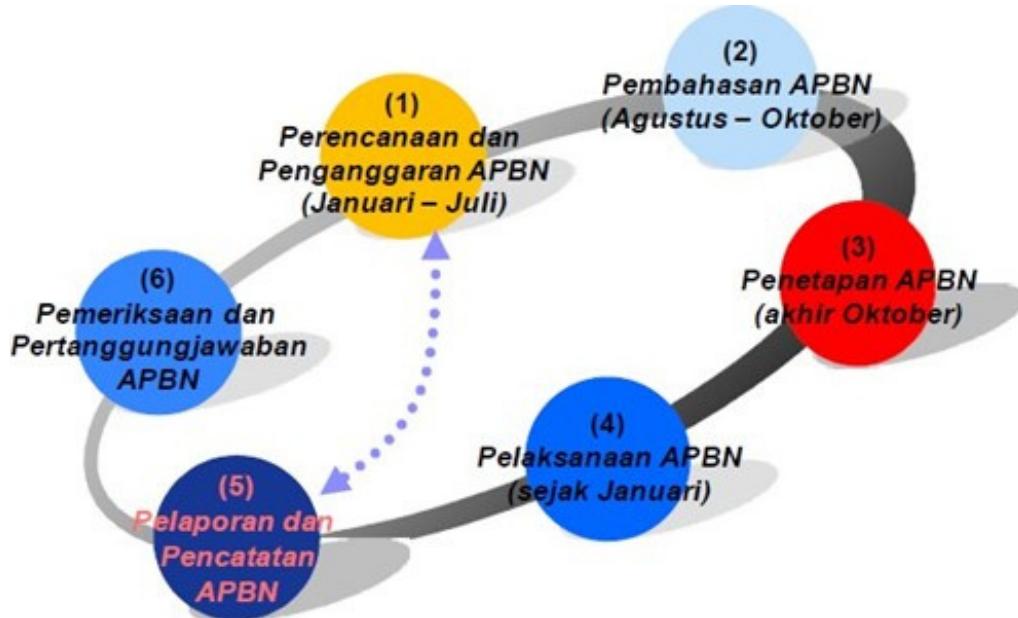
Pada lima tahun terakhir defisit Anggaran berturut-turut adalah tahun 2019 sebesar 1,84 %, tahun 2020 sebesar 1,76 %, tahun 2021 sebesar 5,70 persen, tahun 2022 sebesar 4,85 %, dan tahun 2023 sebesar 1,61 %. Terdapat batasan defisit APBN terhadap PDB yaitu maksimal defisit sebesar 3 % sesuai dengan UU 17 tahun 2003. Namun karena adanya pandemi Covid-19 pada tahun 2021 dan 2022 batasan tersebut dilampaui. Dasar hukum dari kebijakan tersebut adalah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Covid-19. Perppu tersebut memperlebar batasan defisit anggaran yang bisa melampaui 3 persen dari PDB selama penanganan Covid-19. Hal itu untuk menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dan stabilitas sistem keuangan. Mulai tahun 2023 batasan defisit anggaran harus kembali sesuai dengan UU 17/2003 yaitu maksimal 3 persen.

## C. Siklus Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

Pengelolaan APBN secara keseluruhan dilakukan melalui:

1. Perencanaan APBN
2. Penyusunan APBN
3. Pembahasan APBN
4. Penetapan APBN
5. Pelaksanaan APBN
6. Pelaporan dan Pencatatan APBN
7. Pemeriksaan dan Pertanggungjawaban APBN

Pentahapan pengelolaan APBN tersebut dapat digambarkan seperti pada siklus di bawah ini



Gambar 2: Siklus APBN mulai perencanaan sampai dengan pemeriksaan dan pertanggungjawaban

### 1. Tahap Perencanaan dan Penganggaran APBN

Tahap perencanaan dan penganggaran dimulai pada awal tahun sebelum tahun anggaran dilaksanakan. Pada tahap ini diawali dengan Presiden menyampaikan arah kebijakan untuk satu tahun ke depan pada sidang kabinet. Kebijakan yang disampaikan oleh Presiden digunakan sebagai bahan acuan dan pertimbangan pada penyusunan arah, prioritas, dan kebijakan tahun yang direncanakan dalam APBN.

Menteri Keuangan menyusun Kapasitas fiskal yang disinkronkan dengan arah kebijakan Presiden. Kapasitas fiskal (*resource envelope*) adalah kemampuan keuangan negara yang dihimpun dari pendapatan negara untuk mendanai anggaran belanja negara yang meliputi Belanja K/L & Belanja Non K/L. Dengan tersusunnya kapasitas fiskal, maka Menteri Keuangan dan Kepala Bappenas menetapkan ancam-ancam pagu anggaran yg disampaikan kepada K/L sebagai pedoman dalam penyusunan Rencana Kerja K/L. Penyusunan RAPBN dimulai dari pembicaraan pendahuluan antara Pemerintah dengan DPR, Penetapan pagu Anggaran dan penyusunan RAPBN serta Nota Keuangan.

## **2. Tahap Pembahasan APBN**

Nota Keuangan dan RUU APBN beserta Himpunan RKA-KL yang telah dibahas dalam Sidang Kabinet disampaikan Pemerintah kepada DPR selambat-lambatnya pertengahan Agustus. Pimpinan DPR menyampaikan pemberitahuan kepada DPD rencana pembahasan RUU APBN.

Pembahasan RUU APBN dan Nota Keuangan dilakukan Pemerintah dengan DPR melalui dua tahapan yaitu rapat kerja dengan Badan Anggaran dan rapat kerja dengan Komisi DPR.

Rapat kerja dengan Badan Anggaran, Pemerintah diwakili oleh Menteri Keuangan dan Bappenas. Rapat kerja komisi I sampai komisi XI, Pemerintah diwakili oleh Menteri/Ketua Lembaga sesuai mitra kerja komisi. Rapat ini membahas RKA-K/L. Hasil pembahasan ini disampaikan secara tertulis kepada Badan Anggaran untuk disinkronisasi. DPR dapat memberikan usulan sesuai dengan hak budget yang dimilikinya. Oleh karena itu, RKA-KL sebagai bahan penyusunan RUU APBN dapat dilakukan penyesuaian.

Hasil rapat dari masing-masing panitia kerja dan komisi disampaikan kepada Badan Anggaran untuk ditetapkan. Selanjutnya rapat paripurna DPR untuk menyatakan persetujuan/penolakan dari setiap fraksi serta penyampaian pendapat akhir Pemerintah. Setelah penyampaian pendirian akhir masing-masing fraksi selanjutnya dengan menggunakan hak budget yang dimilikinya DPR yaitu menyetujui atau menolak RUU APBN.

## **3. Tahap Penetapan APBN**

Dalam sidang paripurna DPR menyetujui RUU APBN, pada kesempatan ini pula DPR mempersilahkan Pemerintah yang diwakili oleh Menteri Keuangan untuk menyampaikan sambutannya bertalian dengan keputusan DPR tersebut. Sesuai dengan ketentuan yang ada, agar RUU APBN yang telah disetujui DPR dapat berlaku efektif maka Presiden mengesahkan RUU APBN itu menjadi UU APBN.

Setelah UU APBN disetujui DPR dan disahkan oleh Presiden, tugas Pemerintah selanjutnya adalah menetapkan Alokasi Anggaran KL. Alokasi Anggaran KL ini berpedoman pada hasil pembahasan APBN yang dituangkan dalam Berita Acara Hasil Kesepakatan Pembahasan Rancangan APBN antara Pemerintah dan DPR. Berdasarkan alokasi anggaran, maka Kementerian/Lembaga menyesuaikan RKA-K/L sebagai dasar penyusunan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA).

## **4. Tahap Pelaksanaan APBN**

Pelaksanaan anggaran diawali dengan disahkannya dokumen pelaksanaan anggaran (DIPA) oleh Menteri Keuangan. Dokumen anggaran yang telah disahkan oleh Menteri Keuangan disampaikan kepada menteri/pimpinan lembaga, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Gubernur, Direktur Jenderal Perbendaharaan, Kepala Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Perbendaharaan terkait, Kuasa Bendahara Umum Negara (KPPN) terkait, dan Kuasa Pengguna Anggaran.

Dokumen tersebut merupakan acuan dan dasar hukum pelaksanaan APBN yang dilakukan oleh Kementerian/Lembaga dan Bendahara Umum Negara. Dokumen-dokumen penting dalam pelaksanaan anggaran adalah Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) dan dokumen lain yang dipersamakan dengan DIPA. Sedangkan dokumen pembayaran antara lain terdiri dari Surat Permintaan Pembayaran (SPP), Surat Perintah Membayar (SPM), dan Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D).

Pasal 17 Undang-Undang Perbendaharaan Negara menyatakan bahwa Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran melaksanakan kegiatan yang tercantum dalam dokumen pelaksanaan anggaran yang telah disahkan dan berwenang mengadakan ikatan/perjanjian dengan pihak lain dalam batas anggaran yang telah ditetapkan. Lebih lanjut, pedoman dalam rangka tata cara pelaksanaan APBN diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2013 tentang Tata cara Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan perubahannya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2018.

#### **4. Tahap Pelaporan dan Pencatatan APBN**

Bersamaan dengan tahapan pelaksanaan APBN, K/L dan Bendahara Umum Negara melakukan pelaporan dan pencatatan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) sehingga menghasilkan Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) yang terdiri atas Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Neraca, Laporan Arus Kas (LAK), dan Catatan Atas Laporan Keuangan (CaLK).

Semua laporan keuangan tersebut disusun oleh Menteri Keuangan selaku pengelola fiskal sebagai wujud laporan keuangan Pemerintah pusat disampaikan kepada Presiden dalam memenuhi pertanggungjawaban pelaksanaan APBN. BPK melakukan audit atas laporan keuangan Pemerintah. Hasil dari laporan dan pencatatan APBN ini merupakan bahan untuk menyusun APBN tahun berikutnya.

#### **5. Tahap Pemeriksaan dan Pertanggungjawaban APBN**

Atas LKPP, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) melakukan pemeriksaan dan LKPP yang telah diaudit oleh BPK tersebut disampaikan oleh Presiden kepada DPR dalam bentuk rancangan undang-undang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN untuk dibahas dan disetujui. Dalam pelaksanaan APBN sebenarnya terdapat pengawasan yang dilakukan oleh unit-unit terkait. Pengawasan tersebut dilakukan oleh atasan langsung pengelola keuangan dan Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) masing-masing K/L.

## D. Struktur dan Format Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

Sejak tahun anggaran 1969/70 sampai dengan 1999/2000 APBN disusun dalam bentuk rekening *scontro (T Account)*. Di sebelah debet, dicantumkan semua penerimaan dan di sebelah kredit dicantumkan semua pengeluaran. Mulai tahun anggaran 2000 struktur dan format APBN disusun dalam bentuk stafel (*I account*). Struktur APBN yang demikian itu disesuaikan dengan standar yang berlaku secara internasional sebagaimana digunakan dalam statistik keuangan Pemerintah (*Government Finance Statistics*). Struktur dan format APBN seperti ini dapat digunakan untuk beberapa tujuan yaitu:

1. Untuk meningkatkan transparansi dalam penyusunan APBN.
2. Mempermudah melakukan analisis komparasi mengenai perkembangan operasi fiskal Pemerintah dengan berbagai negara lain.
3. Mempermudah analisis, pemantauan, dan pengendalian pelaksanaan dan pengelolaan APBN sehingga dapat diambil langkah-langkah untuk memperkecil diskrepansi dengan data pembiayaan Bank Indonesia.
4. Menghadapi pelaksanaan desentralisasi fiskal sesuai dengan UU No. 33 tahun 2004, tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Mulai Maret 2003 seiring dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, format RAPBN meski menggunakan *I Account* mengalami perubahan format pada struktur anggarannya. UU Keuangan Negara mengamanatkan format baru yang disebut format anggaran terpadu (*unified budget*), yakni tidak ada pemisahan antara anggaran belanja rutin dan anggaran belanja pembangunan, tetapi digabungkan menjadi satu.

Berikut ini digambarkan perbedaan format *T Account* dan *I Account* dalam APBN

Format T-account		Format I-account	
PENERIMAAN NEGARA	BELANJA NEGARA		
A. Penerimaan Dalam Negeri 1. Penerimaan Migas - Minyak Bumi - Gas Alam  2. Penerimaan Bukan Migas - PPh - PPN - Bea Masuk - Cukai - Pajak Ekspor - PBB dan BPHTB - Pajak Lainnya - PNBP	A. Belanja Rutin 1. Belanja Pegawai 2. Belanja Barang 3. Belanja Rutin Daerah 4. Bunga dan Cicilan hutang 5. Pengeluaran Rutin Lainnya  B. Belanja Pembangunan 1. Pinjaman Program 2. Pinjaman Proyek	A. Pendapatan Negara dan Hibah I. Penerimaan Dalam Negeri 1. Penerimaan Perpajakan 2. PNBP  II. Penerimaan Hibah  B. Nelanja Negara I. Belanja Pemerintah Pusat 1. Belanja Pegawai 2. Belanja Barang 3. Belanja Modal 4. Pembayaran Bunga Utang 5. Subsidi 6. Belanja Hibah 7. Bantuan Sosial 8. Belanja Lain-lain  II. Transfer ke Daerah 1. Dana Perimbangan 2. Dana Otonomi Khusus dan Penyesuaian  C. Keseimbangan Primer D. Surplus/Defisit Pembayaran E. Pembiayaan	TOTAL
			TOTAL

Adapun struktur dan format pokok RAPBN yang berlaku sejak T.A. 2016 dapat dilihat pada tabel berikut

<b>STRUKTUR DAN FORMAT RINGKAS APBN</b>	
<b>A. PENDAPATAN NEGARA</b>	
I. PENERIMAAN DALAM NEGERI	
1. Penerimaan Perpajakan	
a. Pajak Dalam Negeri	
b. Pajak Perdagangan Internasional	
2. Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP)	
a. Penerimaan SDA	
b. Pendapatan Bagian Laba BUMN	
c. PNBP Lainnya	
d. Pendapatan BLU	
II. PENERIMAAN HIBAH	
<b>B. BELANJA NEGARA</b>	
I. BELANJA PEMERINTAH PUSAT	
1. Belanja Kementerian/Lembaga	
2. Belanja Non-Kementerian/Lembaga	
a. Pembayaran Bunga Utang	
b. Subsidi	
c. Belanja Hibah	
II. TRANSFER KE DAERAH DAN DANA DESA	
1. Transfer Ke Daerah	
a) Dana Perimbangan	
1) Dana Transfer Umum	
a) Dana Bagi Hasil	
b) Dana Alokasi Umum	
2) Dana Transfer Khusus	
b) Dana Insentif Daerah	
c) Dana Otonomi Khusus dan Dana Keistimewaan D.I.Y.	
2. Dana Desa	
<b>C. KESEIMBANGAN PRIMER</b>	
<b>D. SURPLUS/DEFISIT ANGGARAN (A-B)</b>	
<b>E. PEMBIAYAAN</b>	
1. Pembiayaan Dalam Negeri	
a) Perbankan Dalam Negeri	
b) Non Perbankan Dalam Negeri	
2. Pembiayaan Luar Negeri	
a. Pinjaman Proyek	
b. Pembayaran Cicilan Pokok Utang	
c. Pinjaman Program dan Penundaan Cicilan Utang	

## E. Reformasi Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

Penyusunan APBN dimaksudkan sebagai penjabaran rencana kerja Pemerintah untuk kurun waktu satu tahun. Penyusunannya disesuaikan dengan kebutuhan penyelenggaraan negara dan kemampuan dalam menghimpun pendapatan negara. Dalam penyusunan ini diupayakan agar belanja operasional tidak melampaui pendapatan dalam tahun anggaran yang bersangkutan. Menurut UU Nomor 17 tahun 2003, dalam hal anggaran diperkirakan mengalami defisit, defisit yang terjadi dibatasi maksimal 3 % dari Produk Domestik Bruto dan jumlah pinjaman untuk membiayai defisit tersebut maksimal adalah 60 % dari Produk Domestik Bruto. Apabila anggaran diperkirakan akan surplus, Pemerintah dapat mengajukan rencana penggunaan surplus anggaran kepada DPR dengan mempertimbangkan prinsip pertanggungjawaban antar generasi sehingga penggunaannya diutamakan untuk pengurangan utang, pembentukan dana cadangan, dan peningkatan jaminan sosial.

Mulai APBN tahun 2005, format penyusunan APBN menggunakan format baru yakni format anggaran terpadu (*unified budget*) yang melebur anggaran rutin dan pembangunan ke dalam satu format anggaran. Penggabungan belanja rutin (meliputi gaji, pemeliharaan, perjalanan dinas dan belanja barang) dengan belanja pembangunan diharapkan akan mengurangi alokasi yang tumpang tindih. Bersamaan dengan itu, dilakukan juga reklassifikasi belanja negara, khususnya belanja negara untuk Pemerintah pusat. Beberapa perubahan pokok dalam format anggaran ditampilkan dalam gambar berikut:



Gambar 4: Perubahan Dalam Sistem Penganggaran Negara.

Disamping format anggaran terpadu, akan dilakukan perbaikan efisiensi dan efektivitas pengelolaan belanja negara serta penyempurnaan manajemen negara melalui anggaran berbasis kinerja, rencana anggaran berjangka menengah (*medium term expenditure frame work*), standar akuntansi Pemerintah, reklasifikasi belanja menurut fungsi, organisasi dan jenis. Penerapan anggaran terpadu dan reclasifikasi belanja negara tersebut dimaksudkan untuk:

1. Menghilangkan duplikasi anggaran yang disebabkan tidak tegasnya pemisahan antara kegiatan operasional dengan proyek, khususnya proyek-proyek non-fisik.
2. Memudahkan penyusunan anggaran berbasis kinerja (*performance based budgeting*) guna memperjelas keterkaitan antara output/outcome yang dicapai dengan penganggaran organisasi.
3. Memberikan gambaran yang objektif dan proporsional mengenai kegiatan keuangan Pemerintah.
4. Meningkatkan kredibilitas statistik keuangan Pemerintah dengan mengacu kepada format keuangan Pemerintah sesuai standar internasional.

Salah satu aspek reformasi keuangan negara yang menyangkut penganggaran adalah penerapan anggaran berbasis kinerja (*performance based budgeting*). Anggaran Berbasis Kinerja (ABK) adalah penyiapan anggaran negara dimana mengaitkan setiap biaya yang dituangkan dalam kegiatan-kegiatan dengan keluaran (*outputs*) dan manfaat yang dihasilkan (*outcomes*) dari belanja yang dilakukan oleh Pemerintah. Dengan demikian, anggaran negara akan dituangkan dalam program dan kegiatan untuk mencapai kinerja tahunan dan terintegrasi dari rencana kinerja tahunan (Renja)/operasional Renstra dan anggaran tahunan yang konsisten dari tahun ke tahun sesuai dengan kerangka belanja jangka menengah (*Medium Term Expenditure Framework*) yang sudah anda pahami.

## F. Reformasi Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

Pemerintah bersama DPR, pada tanggal 14 Januari 2004, mengesahkan UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. UU Perbendaharaan Negara tersebut merupakan ketentuan pelaksanaan sebagai tindak lanjut atas disahkannya UU Nomor 17 Tahun 2003. Menurut UU Nomor 1 Tahun 2004, yang dimaksud dengan Perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD. Berdasarkan definisi tersebut, cakupan ruang lingkup Perbendaharaan Negara meliputi:

1. Pelaksanaan pendapatan dan belanja negara/daerah.
2. Pengelolaan penerimaan dan pengeluaran negara/daerah.
3. Pengelolaan kas negara/daerah.
4. Pengelolaan piutang dan utang negara/daerah.
5. Pengelolaan investasi dan barang milik negara/daerah.
6. Penyelenggaraan akuntansi dan sistem informasi manajemen keuangan negara/daerah.
7. Penyusunan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD.
8. Penyelesaian kerugian negara/daerah.
9. Pengelolaan keuangan badan layanan umum.
10. Perumusan standar, kebijakan, sistem, dan prosedur yang berkaitan dengan pengelolaan Keuangan Negara dalam rangka pelaksanaan APBN/APBD.

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, pelaksanaan anggaran dilakukan melalui pembagian tugas antara Menteri Keuangan selaku pemegang kewenangan kebendaharaan dengan Menteri Negara/Lembaga selaku pemegang kewenangan administratif. Dalam Penjelasan Umum UU Nomor 1 Tahun 2004 dijelaskan bahwa kewenangan administratif yang dimiliki menteri negara/lembaga mencakup kewenangan untuk melakukan perikatan atau tindakan lain yang mengakibatkan terjadinya penerimaan atau pengeluaran negara, kewenangan melakukan pengujian dan pembebanan tagihan yang diajukan kepada menteri negara/lembaga sehubungan dengan realisasi perikatan tersebut, serta memerintahkan pembayaran atau menagih penerimaan yang timbul sebagai akibat pelaksanaan anggaran. Sedangkan dalam upaya melaksanakan kewenangan kebendaharaan, Menteri Keuangan merupakan pengelola keuangan yang berfungsi sebagai kasir, pengawas keuangan, dan sekaligus sebagai manajer keuangan.

Fungsi pengawasan yang dimiliki menteri keuangan terbatas pada aspek *rechmatigheid* (ketaatan pada aturan hukum) dan *wetmatigheid* (ketaatan pada aturan perundangan) serta hanya dilakukan pada saat terjadinya penerimaan atau pengeluaran, sehingga berbeda dengan fungsi pre-audit yang dilakukan oleh menteri negara/lembaga atau post-audit yang dilaksanakan oleh aparat pengawasan fungsional.

## G. Tahap-tahap Pelaksanaan APBN

### 1. Tahapan Pembuatan Komitmen

Pada tahapan ini, Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran melaksanakan kegiatan sebagaimana tersebut dalam dokumen pelaksanaan anggaran yang telah disahkan. Untuk keperluan pelaksanaan kegiatan tersebut dalam dokumen pelaksanaan anggaran, Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran berwenang mengadakan ikatan/ perjanjian dengan pihak lain dalam batas anggaran yang telah ditetapkan. Dalam rangka melaksanakan kewenangannya KPA menetapkan Pejabat Pembuat Komitmen (PPK), serta menetapkan panitia/pejabat yang terlibat dalam pelaksanaan kegiatan dan anggaran untuk melaksanakan sebagian kewenangan KPA.

### 2. Tahapan Pengujian dan Perintah Pembayaran

Setelah kegiatan dilaksanakan, Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran berhak untuk:

- a. melakukan pengujian;
- b. membebankan pada mata anggaran yang telah disediakan; dan
- c. memerintahkan pembayaran tagihan-tagihan atas beban APBN/APBD.



Setelah kegiatan dilaksanakan, Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran berhak untuk:

- a. melakukan pengujian;
- b. membebankan pada mata anggaran yang telah disediakan; dan
- c. memerintahkan pembayaran tagihan-tagihan atas beban APBN/APBD.

Untuk melaksanakan ketentuan tersebut, Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran berwenang:

- a. menguji kebenaran material surat-surat bukti mengenai hak pihak penagih;
- b. meneliti kebenaran dokumen yang menjadi persyaratan/kelengkapan sehubungan dengan ikatan/perjanjian pengadaan barang/jasa;
- c. meneliti tersedianya dana yang bersangkutan;
- d. membebankan pengeluaran sesuai dengan mata anggaran pengeluaran yang bersangkutan;
- e. memerintahkan pembayaran atas beban APBN.

Pejabat yang menandatangani dan/atau mengesahkan dokumen yang berkaitan dengan surat bukti yang menjadi dasar pengeluaran atas beban APBN/APBD bertanggung jawab atas kebenaran material dan akibat yang timbul dari penggunaan surat bukti dimaksud.

### **3. Tahapan Pembayaran**

Pembayaran atas tagihan yang menjadi beban APBN dilakukan oleh Bendahara Umum Negara (BUN)/Kuasa BUN. Dalam rangka pelaksanaan pembayaran BUN/Kuasa BUN berkewajiban untuk:

- a. meneliti kelengkapan perintah pembayaran yang diterbitkan oleh Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran;
- b. menguji kebenaran perhitungan tagihan atas beban APBN yang tercantum dalam perintah pembayaran;
- c. menguji ketersediaan dana yang bersangkutan;
- d. memerintahkan pencairan dana sebagai dasar pengeluaran negara;
- e. menolak pencairan dana, apabila perintah pembayaran yang diterbitkan oleh Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran tidak memenuhi persyaratan yang ditetapkan.

Apabila persyaratan pencairan dana telah terpenuhi, atas tagihan yang menjadi beban negara tersebut dilakukan pembayaran oleh bendaharawan pengeluaran dengan memenuhi ketentuan-ketentuan sebagai berikut:

- a. Pembayaran atas beban APBN/APBD tidak boleh dilakukan sebelum barang dan/atau jasa diterima.
- b. Untuk kelancaran pelaksanaan tugas kementerian negara/lembaga/satuan kerja perangkat daerah kepada Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran dapat diberikan uang persediaan yang dikelola oleh Bendahara Pengeluaran.

- c. Bendahara Pengeluaran melaksanakan pembayaran dari uang persediaan yang dikelolanya setelah:
  - 1) meneliti kelengkapan perintah pembayaran yang diterbitkan oleh Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran;
  - 2) menguji kebenaran perhitungan tagihan yang tercantum dalam perintah pembayaran;
  - 3) menguji ketersediaan dana yang bersangkutan.
- d. Bendahara Pengeluaran wajib menolak perintah bayar dari Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran apabila persyaratan tidak dipenuhi.
- e. Bendahara Pengeluaran bertanggung jawab secara pribadi atas pembayaran yang dilaksanakannya.
- f. Pengecualian dari ketentuan ini diatur dalam peraturan Pemerintah

# Bab 4

# Pengelolaan Pendapatan Negara dan Hibah

## A. Pengertian Pengelolaan Pendapatan Negara dan Hibah

Pendapatan Negara dan Hibah terdiri atas Penerimaan Dalam Negeri dan Hibah. Penerimaan Dalam Negeri terdiri atas Penerimaan Perpajakan dan Penerimaan Negara Bukan Pajak. Dalam bab tiga ini akan diuraikan secara umum jenis-jenis penerimaan negara tersebut dan hibah.



## B. Penerimaan Perpajakan

Penerimaan Perpajakan bersumber dari penerimaan Pajak Dalam Negeri dan Pajak Perdagangan Internasional. Penerimaan Pajak Dalam Negeri terdiri atas Pajak Penghasilan, Pajak Penghasilan Migas, Pajak Pertambahan Nilai (PPN) dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah, Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) dan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) (lihat catatan sebelumnya tentang PBB dan BPHTB), Cukai, dan Pajak Lainnya. Pajak Perdagangan Internasional terdiri atas Bea Masuk dan Pajak Ekspor.

### 1. Pajak Dalam Negeri

Pajak Dalam Negeri terdiri atas Pajak Penghasilan, Pajak Penghasilan Migas, Pajak Pertambahan Nilai (PPN) dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah (PPn BM), Cukai dan Pajak Lainnya. Ada dua jenis pajak dalam negeri yang telah diserahkan pengelolaannya kepada Pemerintah daerah yakni Pajak Bumi dan Bangunan dan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) tidak dibahas di sini.

#### a. Pajak Penghasilan

Objek Pajak Penghasilan adalah setiap tambahan kemampuan ekonomis yang diterima atau diperoleh Wajib Pajak, baik yang berasal dari Indonesia maupun dari luar Indonesia, yang dapat dipakai untuk konsumsi atau untuk menambah kekayaan Wajib Pajak yang bersangkutan, dengan nama dan dalam bentuk apa pun, termasuk :

- 1) penggantian atau imbalan berkenaan dengan pekerjaan atau jasa yang diterima atau diperoleh termasuk gaji, upah, tunjangan, honorarium, komisi, bonus, gratifikasi, uang pensiun, atau imbalan dalam bentuk lainnya termasuk natura dan/atau kenikmatan, kecuali ditentukan lain dalam Undang-Undang ini
- 2) hadiah dari undian atau pekerjaan atau kegiatan, dan penghargaan;
- 3) laba usaha

- 4) keuntungan karena penjualan atau karena pengalihan harta termasuk:
  - a) keuntungan karena pengalihan harta kepada perseroan, persekutuan, dan badan lainnya sebagai pengganti saham atau penyertaan modal;
  - b) keuntungan karena pengalihan harta kepada pemegang saham, sekutu, atau anggota yang diperoleh perseroan, persekutuan, dan badan lainnya;
  - c) keuntungan karena likuidasi, penggabungan, peleburan, pemekaran, pemecahan, pengambilalihan usaha, atau reorganisasi dengan nama dan dalam bentuk apa pun;
  - d) keuntungan karena pengalihan harta berupa hibah, bantuan, atau sumbangan, kecuali yang diberikan kepada keluarga sedarah dalam garis keturunan lurus satu derajat dan badan keagamaan, badan pendidikan, badan sosial termasuk yayasan, koperasi, atau orang pribadi yang menjalankan usaha mikro dan kecil, sepanjang tidak ada hubungan dengan usaha, pekerjaan, kepemilikan, atau penguasaan di antara pihak-pihak yang bersangkutan; dan
  - e) keuntungan karena penjualan atau pengalihan sebagian atau seluruh hak penambangan, tanda turut serta dalam pembiayaan, atau permodalan dalam perusahaan pertambangan
- 5) penerimaan kembali pembayaran pajak yang telah dibebankan sebagai biaya dan pembayaran tambahan pengembalian pajak;
- 6) bunga termasuk premium, diskonto, dan imbalan karena jaminan pengembalian utang;
- 7) dividen dengan nama dan dalam bentuk apapun, termasuk dividen dari perusahaan asuransi kepada pemegang polis;
- 8) royalti atau imbalan atas penggunaan hak;
- 9) sewa dan penghasilan lain sehubungan dengan penggunaan harta
- 10) penerimaan atau perolehan pembayaran berkala;
- 11) keuntungan karena pembebasan utang, kecuali sampai dengan jumlah tertentu yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah;
- 12) keuntungan selisih kurs mata uang asing;
- 13) selisih lebih karena penilaian kembali aktiva;
- 14) premi asuransi;
- 15) iuran yang diterima atau diperoleh perkumpulan dari anggotanya yang terdiri dari Wajib Pajak yang menjalankan usaha atau pekerjaan bebas
- 16) tambahan kekayaan neto yang berasal dari penghasilan yang belum dikenakan pajak;
- 17) penghasilan dari usaha berbasis syariah;
- 18) imbalan bunga sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang yang mengatur mengenai ketentuan umum dan tata cara perpajakan; dan
- 19) surplus Bank Indonesia

Selain hal-hal yang ditentukan sebagai objek pajak ada juga yang ditentukan tidak termasuk objek pajak, yaitu:

- 1) bantuan atau sumbangan
- 2) harta hibahan yang diterima oleh keluarga sedarah dalam garis keturunan lurus satu derajat, dan oleh badan keagamaan atau badan pendidikan atau badan sosial atau pengusaha kecil termasuk koperasi yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan, sepanjang tidak ada hubungan dengan usaha, pekerjaan, pemilikan atau penguasaan antara pihak-pihak yang bersangkutan

- 3) warisan
- 4) harta termasuk setoran tunai yang diterima oleh suatu badan sebagai pengganti saham atau pengganti penyertaan modal
- 5) penggantian atau imbalan sehubungan dengan pekerjaan atau jasa yang diterima dalam bentuk natural
- 6) pembayaran dari perusahaan asuransi kepada orang pribadi sehubungan dengan asuransi kesehatan, asuransi kecelakaan, asuransi jiwa, asuransi dwiguna, dan asuransi beasiswa
- 7) dividen atau bagian laba yang diterima perseroan terbatas sebagai wajib pajak dalam negeri, koperasi, yayasan, atau organisasi yang sejenis, badan usaha milik negara/daerah dari penyertaan modal pada badan usaha yang didirikan dan bertempat kedudukan di Indonesia
- 8) iuran yang diterima atau diperoleh dari dana pensiun yang pendiriannya telah disahkan oleh Menteri Keuangan, baik yang dibayar oleh pemberi kerja maupun pegawai, dan penghasilan dana pensiun tersebut dari modal yang ditanamkan dalam bidang-bidang tertentu yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan
- 9) bagian laba yang diterima atau diperoleh dari anggota perseroan komanditer, persekutuan, perkumpulan, firma dan kongsi
- 10) penghasilan yang diterima oleh perusahaan modal ventura berupa bagian laba dari badan pasangan usaha yang didirikan dan menjalankan usaha atau kegiatan di Indonesia
- 11) beasiswa yang memenuhi persyaratan tertentu
- 12) sisa lebih yang diterima atau diperoleh badan atau lembaga nirlaba yang bergerak dalam bidang pendidikan dan/atau bidang penelitian dan pengembangan, yang telah terdaftar pada instansi yang membidaunginya, yang ditanamkan kembali dalam bentuk sarana dan prasarana kegiatan pendidikan dan/atau penelitian dan pengembangan, dalam jangka waktu paling lama 4 (empat) tahun sejak diperolehnya sisa lebih tersebut;
- 13) bantuan atau santunan yang dibayarkan oleh Badan Penyelenggara Jaminan Sosial kepada Wajib Pajak tertentu
- 14) dana setoran Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH) dan/atau BPIH khusus, dan penghasilan dari pengembangan keuangan haji dalam bidang atau instrumen keuangan tertentu, diterima Badan Pengelola Keuangan Haji (BPKH); dan
- 15) sisa lebih yang diterima/diperoleh badan atau lembaga sosial dan/atau keagamaan yang terdaftar pada instansi yang membidaunginya, yang ditanamkan kembali dalam bentuk sarana dan prasarana sosial dan keagamaan dalam jangka waktu paling lama 4 (empat) tahun sejak diperolehnya sisa lebih tersesut, atau ditempatkan sebagai dana abadi.

Subjek Pajak Penghasilan adalah orang pribadi atau perorangan dan badan hukum di luar perusahaan minyak bumi tetapi tidak termasuk pejabat-pejabat Perwakilan Diplomatik, Konsulat dan pejabat negara asing serta orang yang bekerja dan bertempat tinggal bersama mereka dan berkebangsaan asing selama mereka tidak melaksanakan kegiatan yang bersifat perusahaan di Indonesia (secara timbal balik) dan organisasi internasional dan pejabat perwakilan organisasi internasional. Ketentuan tentang pajak penghasilan diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan sebagaimana telah diubah terakhir kali dengan UU Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan.

## **b. Pajak Penghasilan Migas**

Oleh karena Pemerintah belum memiliki kemampuan teknologi yang memadai untuk mengeksplorasi maupun mengeksplorasi minyak bumi maka perusahaan-perusahaan yang akan melakukan kegiatan di bidang minyak bumi dan gas alam harus mendapat izin dari Pertamina. Melalui perjanjian dengan Pertamina ditetapkan hak dan kewajiban masing-masing pihak antara lain kontraktor harus menyerahkan sebagian dari minyak dan gas alam yang dihasilkannya kepada Pertamina, membayar pajak atas penghasilan yang diperolehnya (Pajak Penghasilan MIGAS), membayar Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) dan jenis-jenis pajak lainnya. Perjanjian antara Indonesia dengan perusahaan kontraktor minyak semula dilaksanakan dalam bentuk perjanjian Kontrak Karya (*Contract of Work*), dan Kontrak Bagi Hasil (*Production Sharing Contract*) dan terakhir dalam Kontrak Bagi Hasil yang Disempurnakan (*Modified Production Sharing Contract*) atau yang dikenal sebagai Kontrak Operasi Bersama (*Joint Operation Contract*) yang mulai berlaku tahun 1977. Perbedaan yang utama dari berbagai macam Kontrak tersebut adalah bagian Indonesia yang lebih menguntungkan.

## **c. Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah**

Pajak Pertambahan Nilai merupakan pajak tidak langsung, yang dikenakan atas transaksi penyerahan Barang Kena Pajak maupun pemanfaatan Jasa Kena Pajak. Pada dasarnya pengenaan Pajak Pertambahan Nilai akan dibebankan kepada konsumen akhir. Karena merupakan pajak tidak langsung, pengenaan Pajak Pertambahan Nilai atas Barang Kena Pajak yang sama dapat dikenakan berkali-kali. Namun demikian, Pajak Pertambahan Nilai yang harus dibayar setiap pengenaan PPN tersebut, terlebih dahulu harus diperhitungkan dengan pajak masukan yang berkaitan dengan pengadaan Barang Kena Pajak tersebut. Ini berarti bahwa PPN atas penyerahan Barang Kena Pajak pada setiap transaksi tersebut dikenakan atas nilai tambah dari Dasar Pengenaan Pajak setiap transaksi.

Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah diatur pertama kali dalam Undang-undang No 8 tahun 1983 dan terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan.

## **d. Cukai**

Cukai adalah pungutan negara yang dikenakan terhadap barang-barang tertentu yang mempunyai sifat dan karakteristik yang ditentukan yang disebut Barang Kena Cukai (BKC). Cukai diatur dalam Undang-undang No. 11 tahun 1995 tentang Cukai sebagaimana telah dirubah dalam Undang-Undang nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan.

Yang dimaksud dengan BKC yaitu barang-barang yang dalam pemakaiannya perlu dibatasi dan diawasi. Subjek cukai adalah pengusaha pabrik atau pengusaha tempat menimbun dan importir BKC sedangkan sebagai objek adalah Barang Kena Cukai (BKC) yang terdiri atas:

- 1) etil alkohol atau etanol, dengan tidak mengindahkan bahan yang digunakan dan proses pembuatannya;
- 2) minuman yang mengandung etil alkohol dalam kadar berapa pun, dengan tidak mengindahkan bahan yang digunakan dan proses pembuatannya, termasuk konsentrat yang mengandung etil alkohol; dan
- 3) hasil tembakau, yang meliputi sigaret, cerutu, rokok daun, tembakau iris, rokok elektrik, dan hasil pengolahan tembakau lainnya, dengan tidak mengindahkan digunakan atau tidak bahan pengganti atau bahan pembantu dalam pembuatannya.

### e. Pajak Bumi dan Bangunan (PBB)

PBB adalah pajak yang bersifat kebendaan dalam arti besarnya pajak terutang ditentukan oleh keadaan objek yaitu bumi/tanah dan atau bangunan. Keadaan subyek (siapa yang membayar) tidak ikut menentukan besarnya pajak. PBB terbagi ke dalam beberapa sektor, yaitu Sektor Perkotaan, Sektor Pedesaan, Sektor Perkebunan, Sektor Perhutanan, dan Sektor Pertambangan Migas dan Pertambangan Umum. PBB diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan sebagaimana diubah dengan UU Nomor 12 Tahun 1994.

PBB Sektor Pedesaan dan PBB Sektor Perkotaan dialihkan pajak pusat menjadi pajak daerah selambat-lambatnya tanggal 1 Januari 2014. Akan tetapi Pemerintah daerah yang telah siap dengan infrastrukturnya dapat melaksanakan kebijakan ini per 1 Januari 2011. BPHTB (Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) per 1 januari 2011 telah dialihkan administrasinya dari pajak Pemerintah pusat menjadi pajak daerah sesuai amanat UU Nomor 28 tahun 2009 tentang PDRD. Oleh karena itu, sejak tahun 2011 penerimaan BPHTB sudah tidak dicatat lagi dalam APBN. PBB yang menjadi hak Pemerintah pusat adalah PBB Sektor Perkebunan, Sektor Perhutanan, dan Sektor Pertambangan Migas dan Pertambangan Umum.

Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan yang selanjutnya disingkat PBB-P2 adalah Pajak atas bumi dan/atau bangunan yang dimiliki, dikuasai, dan/atau dimanfaatkan oleh orang pribadi atau Badan. Bumi adalah permukaan bumi yang meliputi tanah dan perairan pedalaman. Bangunan adalah konstruksi teknik yang ditanam atau dilekatkan secara tetap di atas permukaan Bumi dan di bawah permukaan Bumi. PBB-P2 diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

### f. Pajak Lainnya

Penerimaan negara yang tercantum dalam Pos Pajak Lainnya adalah penerimaan dari Bea Materai. Bea Materai merupakan pajak atas dokumen yang diatur dalam UU Nomor 10 tahun 2020 tentang Bea Materai. Bea Materai dikenakan adalah dokumen atas :

- 1) Dokumen yang dibuat sebagai alat untuk menerangkan mengenai suatu kejadian yang bersifat perdata, meliputi :
  - a) surat perjanjian, surat keterangan, surat pernyataan, atau surat lainnya yang sejenis, beserta rangkapnya
  - b) akta notaris beserta grosse, salinan, dan kutipannya
  - c) akta Pejabat Pembuat Akta Tanah beserta salinan dan kutipannya
  - d) surat berharga dengan nama dan dalam bentuk apa pun
  - e) Dokumen transaksi surat berharga, termasuk Dokumen transaksi kontrak berjangka, dengan nama dan dalam bentuk apa pun
  - f) Dokumen lelang yang berupa kutipan risalah lelang, minuta risalah lelang, salinan risalah lelang, dan grosse risalah lelang
  - g) Dokumen yang menyatakan jumlah uang dengan nilai nominal lebih dari Rp 5.000.000,00 (lima juta rupiah) yang :
    - menyebutkan penerimaan uang; atau
    - berisi pengakuan bahwa utang seluruhnya atau sebagianya telah dilunasi atau diperhitungkan;
  - h) Dokumen lain yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

- i) Dokumen yang digunakan sebagai alat bukti di pengadilan

Besaran tarif bea materai bersifat tetap sebesar Rp10.000. Pembayaran Bea Meterai yang terutang pada Dokumen dilakukan dengan menggunakan Metarai atau Surat Setoran Pajak. Meterai dapat berupa meterai tempel, meterai elaktornik, atau Meterai dalam bentuk lain yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan.

## C. Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP)

Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) PNBP adalah pungutan yang dibayar oleh orang pribadi atau badan dengan memperoleh manfaat langsung maupun tidak langsung atas layanan atau pemanfaatan sumber daya dan hak yang diperoleh negara, berdasarkan perundang-undangan, yang menjadi penerimaan Pemerintah Pusat di luar penerimaan perpajakan dan hibah dan dikelola dalam mekanisme APBN. Ketentuan tentang PNBP diatur dalam UU Nomor 9 tahun 2018.

Seluruh aktivitas, hal, dan/atau benda, yang menjadi sumber penerimaan negara di luar perpajakan dan hibah dinyatakan sebagai objek PNBP. Objek PNBP memiliki kriteria:

- a. Pelaksanaan tugas dan fungsi Pemerintah;
- b. Penggunaan dana yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara;
- c. Pengelolaan kekayaan negara; dan/atau
- d. Penetapan peraturan perundang-undangan.

Objek PNBP meliputi:

- a. Pemanfaatan Sumber Daya Alam

Pemanfaatan sumber Daya Alam adalah pemanfaatan bumi, air, udara, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang dikuasai oleh negara.

- b. Pelayanan

Pelayanan adalah jasa, segala bentuk penyediaan barang, atau pelayanan administratif yang menjadi tanggung jawab Pemerintah, baik dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- c. Pengelolaan Kekayaan Negara Dipisahkan

Pengelolaan Kekayaan Negara Dipisahkan adalah pengelolaan atas kekayaan negara yang berasal dari anggaran pendapatan dan belanja negara yang dijadikan penyertaan modal negara atau perolehan lain yang sah.

- d. Pengelolaan Barang Milik Negara

Pengelolaan Barang Milik Negara adalah kegiatan penggunaan, pemanfaatan, dan pemindahtanganan semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban anggaran pendapatan dan belanja negara atau berasal dari perolehan lain yang sah.

- e. Pengelolaan Dana

Pengelolaan Dana adalah pengelolaan atas dana Pemerintah yang berasal dari anggaran pendapatan dan belanja negara atau perolehan lain yang sah untuk tujuan tertentu.

f. Hak Negara Lainnya

Hak Negara Lainnya adalah hak negara selain dari Pemanfaatan Sumber Daya Alam, pelayanan, Pengelolaan Kekayaan Negara Dipisahkan, pengelolaan Barang Milik Negara, pengelolaan dana, dan yang diatur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## D. Penerimaan Hibah

Hibah adalah pendapatan Pemerintah dalam bentuk uang/barang atau jasa dari Pemerintah lainnya, perusahaan negara/daerah, masyarakat dan organisasi kemasyarakatan, bersifat tidak wajib dan tidak mengikat serta tidak secara terus-menerus. Hibah digunakan untuk mendukung program pembangunan nasional dan/atau mendukung penanggulangan bencana alam dan bantuan kemanusiaan. Hibah dapat diterima apabila memenuhi prinsip transparan, akuntabel, efisien dan efektif, kehati-hatian, tidak ada ikatan politik, dan tidak memiliki muatan yang dapat mengganggu stabilitas keamanan negara.

Pos penerimaan hibah baru mulai ada dalam APBN sejak APBN menggunakan struktur baru yaitu tahun 2000. Realisasinya penerimanya baru mulai pada tahun 2001. Awalnya penerimaan hibah hanya dicatat realisasinya tetapi tidak dianggarkan dalam APBN. Akan tetapi, sehubungan dengan adanya beberapa program Pemerintah yang dibiayai melalui hibah, penerimaan hibah mulai dianggarkan pertama kali dalam APBN-P 2002.

## Bab 5

# Pengelolaan Belanja Pemerintah dan Pembiayaan Defisit Anggaran

## A. Pengertian Pengelolaan Belanja dan Pembiayaan Defisit Anggaran



Belanja negara adalah pengeluaran negara untuk membiayai tugas-tugas umum Pemerintahan dan pembangunan. Seperti disebutkan di muka Belanja Negara terdiri atas Anggaran Belanja Pemerintah Pusat dan Transfer ke Daerah. Anggaran Belanja Pemerintah Pusat terdiri atas belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, pembayaran bunga utang, subsidi, belanja hibah, bantuan sosial dan belanja lain-lain. Anggaran Belanja Daerah terdiri atas Dana Perimbangan dan Dana Otonomi Khusus dan Penyeimbang. Dana Perimbangan terdiri atas Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus. Pada dasarnya belanja negara dilakukan dengan berlandaskan pada prinsip optimalisasi pemanfaatan dana untuk mencapai sasaran-sasaran yang telah ditetapkan.

Defisit anggaran mengandung arti bahwa anggaran belanja Pemerintah lebih besar jika dibandingkan dengan anggaran pendapatannya. Kondisi ini dimaksudkan dalam rangka mempercepat kesejahteraan masyarakat dengan memperbesar belanja negara, karena belanja Pemerintah mempunyai efek ganda dalam menumbuhkan kegiatan ekonomi yang sekaligus meningkatkan lapangan kerja. Defisit ini perlu didanai dari berbagai sumber pembiayaan, termasuk utang.

## B. Belanja Pemerintah

Belanja Pemerintah yang tercantum dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara terdiri atas belanja Pemerintah pusat dan belanja Pemerintah daerah.

### 1. Belanja Pemerintah Pusat

Dalam format baru APBN, disisi Belanja Pemerintah Pusat tidak dikenal lagi pemisahan antara belanja rutin dengan belanja pembangunan. Sebelumnya, pengelompokan belanja rutin dengan belanja pembangunan dimaksudkan untuk memberi penekanan pada arti penting anggaran pembangunan. Namun dalam pelaksanaannya justru menimbulkan peluang terjadinya duplikasi, penumpukan dan penyimpangan anggaran. Dalam rangka menghilangkan kelemahan tersebut serta sebagai antisipasi pelaksanaan sistem perencanaan fiskal yang terdiri atas sistem penyusunan anggaran tahunan yang dilaksanakan sesuai dengan kerangka pengeluaran jangka menengah (*medium term expenditure frame work*) dan berbasis kinerja, maka pemisahan antara belanja rutin dengan belanja pembangunan tersebut ditiadakan.

Jenis-jenis Belanja Pemerintah Pusat adalah sebagai berikut:

- a. **Belanja pegawai**, merupakan kompensasi, baik berupa uang ataupun barang yang diberikan kepada aparatur negara, yang bertugas diluar negeri maupun dalam negeri, sebagai imbalan atas pekerjaan yang telah dilaksanakan kecuali pekerjaan yang berkaitan dengan pembentukan modal.
- b. **Belanja barang**, merupakan belanja negara yang digunakan untuk pembelian barang dan jasa yang habis pakai untuk memproduksi barang dan jasa yang dipasarkan maupun yang tidak dipasarkan. Belanja barang ini dirinci dalam belanja barang, belanja jasa, belanja pemeliharaan, dan belanja perjalanan.
- c. **Belanja modal**, adalah belanja negara yang diarahkan untuk mempercepat penyediaan sarana dan prasarana fisik yang manfaatnya dapat dinikmati lebih dari satu tahun anggaran. Belanja modal tersebut dipergunakan untuk kegiatan investasi Pemerintah melalui penyediaan sarana dan prasarana pembangunan dalam bentuk tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jaringan, serta belanja modal fisik lainnya.
- d. **Pembayaran bunga utang**, merupakan belanja Pemerintah pusat untuk memenuhi sebagian kewajiban dalam negeri maupun kewajiban luar negeri.
- e. **Subsidi**, adalah belanja Pemerintah pusat sebagai upaya Pemerintah untuk menjaga stabilitas harga, membantu masyarakat kurang mampu, dan usaha kecil dan menengah dalam memenuhi sebagian kebutuhannya, serta membantu BUMN yang melaksanakan tugas pelayanan umum.
- f. **Belanja hibah**, merupakan transfer yang sifatnya tidak wajib kepada negara lain atau kepada organisasi internasional. Sebagaimana dalam APBN 2004, APBN 2005 juga belum mengalokasikan anggaran hibah mengingat sifatnya yang tidak wajib serta sifat APBN 2005 yang masih defisit.
- g. **Bantuan sosial**, merupakan transfer uang atau barang yang diberikan kepada masyarakat melalui kementerian negara/lembaga guna melindungi dari kemungkinan terjadinya resiko sosial. Adapun penggunaannya antara lain untuk penanggulangan bencana alam, serta bantuan untuk sarana peribadatan, bea siswa, pelayanan hukum, usaha ekonomi produktif, dan penanggulangan kemiskinan.
- h. **Belanja lain-lain**, merupakan pos untuk menampung belanja Pemerintah Pusat yang tidak dapat diklasifikasikan ke dalam jenis-jenis belanja yang telah disebut di atas, dan dana cadangan umum.

## **2. Transfer ke Daerah dan Dana Desa**

Penyempurnaan implementasi Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dilakukan sebagai upaya untuk menciptakan alokasi sumber daya nasional yang efisien melalui Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah yang transparan, akuntabel, dan berkeadilan, guna mewujudkan pemerataan layanan publik dan peningkatan kesejahteraan masyarakat di seluruh pelosok Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam mewujudkan tujuan tersebut, Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah berlandaskan pada 4 (empat) pilar utama, yaitu:

- a. Mengembangkan sistem Pajak yang mendukung alokasi sumber daya nasional yang efisien;
- b. Mengembangkan Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dalam meminimalkan ketimpangan vertikal dan horizontal melalui kebijakan TKD dan Pembiayaan Utang Daerah;
- c. Mendorong peningkatan kualitas Belanja Daerah; serta
- d. Harmonisasi kebijakan fiskal antara Pemerintah dan Daerah untuk penyelenggaraan layanan publik yang optimal dan menjaga kesinambungan fiskal.

Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

### **a. Transfer ke Daerah**

Transfer ke Daerah yang selanjutnya disingkat TKD adalah dana yang bersumber dari APBN dan merupakan bagian dari belanja negara yang dialokasikan dan disalurkan kepada Daerah untuk dikelola oleh Daerah dalam rangka mendanai penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. TKD meliputi DBH, DAU, DAK, Dana Otonomi Khusus dan Dana Keistimewaan, serta Dana Desa.

#### **1) Dana Bagi Hasil**

Dana Bagi Hasil yang selanjutnya disingkat DBH adalah bagian dari TKD yang dialokasikan berdasarkan persentase atas pendapatan tertentu dalam APBN dan kinerja tertentu, yang dibagikan kepada Daerah penghasil dengan tujuan untuk mengurangi ketimpangan fiskal antara Pemerintah dan Daerah, serta kepada Daerah lain nonpenghasil dalam rangka menanggulangi eksternalitas negatif dan/atau meningkatkan pemerataan dalam satu wilayah.

DBH terdiri dari DBH Pajak dan DBH Sumber Daya Alam. DBH Pajak terdiri dari Pajak Penghasilan, Pajak Bumi dan Bangunan, dan cukai hasil tembakau. DBH Sumber Daya Alam terdiri dari kehutanan, mineral dan batu bara, minyak bumi dan gas bumi, panas bumi, dan perikanan.

## **2) Dana Alokasi Umum (DAU)**

Dana Alokasi Umum yang selanjutnya disingkat DAU adalah bagian dari TKD yang dialokasikan dengan tujuan mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan dan layanan publik antar-Daerah. Pagu nasional DAU ditetapkan dengan mempertimbangkan:

- a) Kebutuhan pelayanan publik sebagai bagian dari pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;
- b) kemampuan Keuangan Negara;
- c) pagu TKD secara keseluruhan; dan
- d) target pembangunan nasional.

Proporsi pagu DAU antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota mempertimbangkan kebutuhan pendanaan dalam rangka pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah antara provinsi dan kabupaten/kota. Proporsi pagu DAU Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dibagi menjadi beberapa kelompok berdasarkan karakteristik tertentu.

## **3) Dana Alokasi Khusus (DAK)**

Dana Alokasi Khusus yang selanjutnya disingkat DAK adalah bagian dari TKD yang dialokasikan dengan tujuan untuk mendanai program, kegiatan, dan/atau kebijakan tertentu yang menjadi prioritas nasional dan membantu operasionalisasi layanan publik, yang penggunaannya telah ditentukan oleh Pemerintah. DAK terdiri atas:

- a) DAK fisik, yang digunakan untuk mendukung pembangunan/pengadaan sarana dan prasarana layanan publik Daerah
- b) DAK nonfisik, yang digunakan untuk mendukung operasionalisasi layanan publik Daerah
- c) hibah kepada Daerah, yang digunakan untuk mendukung pembangunan fisik dan/atau layanan publik Daerah tertentu yang didasarkan pada perjanjian antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah.

## **4) Dana Otonomi Khusus**

Dana Otonomi Khusus adalah bagian dari TKD yang dialokasikan kepada Daerah tertentu untuk mendanai pelaksanaan otonomi khusus sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang mengenai otonomi khusus. Dana Otonomi Khusus dialokasikan kepada Daerah yang memiliki otonomi khusus sesuai dengan Undang-Undang mengenai otonomi khusus. Dana Otonomi Khusus dibagi antara provinsi dan kabupaten/kota di wilayah provinsi yang bersangkutan secara adil dan transparan sesuai dengan Undang-Undang mengenai otonomi khusus.

## **5) Dana Keistimewaan**

Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang selanjutnya disebut Dana Keistimewaan adalah bagian dari TKD yang dialokasikan untuk mendukung urusan keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang mengenai keistimewaan Yogyakarta. Dana Keistimewaan dialokasikan kepada Pemerintah Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Dana Keistimewaan dapat diserahkan kepada kabupaten/kota di wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sesuai dengan urusan keistimewaan Pemerintah Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang dilaksanakan oleh Pemerintah kabupaten/ kota. Pendanaan atas urusan keistimewaan diusulkan oleh Pemerintah kabupaten/kota kepada Pemerintah Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dengan memperhatikan kebutuhan dan prioritas tiap-tiap kabupaten/kota.

## **6) Dana Desa**

Dana Desa adalah bagian dari TKD yang diperuntukkan bagi desa dengan tujuan untuk mendukung pendanaan penyelenggaraan Pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pemberdayaan masyarakat, dan kemasyarakatan. Dana Desa merupakan pendapatan desa yang dananya bersumber dari APBN. Dana Desa dialokasikan dengan mempertimbangkan pemerataan dan keadilan yang dihitung berdasarkan kinerja desa, jumlah desa, jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah, dan tingkat kesulitan geografis. Pemerintah dapat menentukan fokus penggunaan Dana Desa setiap tahunnya sesuai dengan prioritas nasional yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undang mengenai perencanaan nasional dan alokasi TKD.

## **C. Pembiayaan Defisit Anggaran**

Dalam rangka mewujudkan prioritas pembangunan nasional, Pemerintah mengambil arah kebijakan fiskal yang bersifat ekspansif. Kebijakan fiskal ekspansif adalah kebijakan menaikkan belanja dengan harapan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan dan berkeadilan. Kebijakan ini dilakukan untuk meningkatkan daya beli masyarakat. Dengan melaksanakan kebijakan ini maka yang terjadi adalah jumlah belanja lebih besar dari pendapatan.

Apabila jumlah pendapatan negara lebih besar dari jumlah belanja, maka terdapat surplus anggaran, namun sebaliknya apabila belanja negara lebih besar dari pendapatan negara, maka terdapat defisit anggaran. Dalam kondisi terdapat surplus anggaran, Pemerintah tinggal mengalokasikan surplus ke dalam belanja pembangunan tambahan, akan tetapi, jika terdapat defisit anggaran, Pemerintah perlu mencari sumber-sumber pendanaan untuk menutup defisit tersebut.

Berdasarkan pasal 1 Angka 17 UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang dimaksud dengan pembiayaan adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya.

## **1. Pembiayaan Dalam Negeri**

Pembiayaan dalam negeri adalah pembiayaan defisit anggaran yang sumbernya berasal dari dalam negeri yaitu dari sektor perbankan dan sektor non perbankan dalam negeri.

### **a. Sektor Perbankan Dalam Negeri**

Pembiayaan yang berasal dari sektor perbankan dalam negeri terdiri atas:

- 1) Pinjaman atau kredit bank, baik dari Bank Umum maupun Bank Sentral
- 2) Penggunaan saldo rekening Pemerintah yang disimpan pada rekening Pemerintah di Bank Umum maupun di Bank Sentral yang antara lain berbentuk rekening dana investasi (RDI), dan rekening non-RDI.

Oleh karena pembiayaan defisit anggaran dari sektor perbankan dalam negeri dapat menambah likuiditas perekonomian yang berpotensi memicu timbulnya inflasi maka sumber pembiayaan ini tidak digunakan oleh Pemerintah dan dipilih sumber pembiayaan dari sektor nonperbankan.

### **b. Sektor Non Perbankan Dalam Negeri**

Pembiayaan defisit anggaran dari sektor nonperbankan berupa penerimaan hasil divestasi saham Pemerintah pada berbagai badan usaha milik negara (BUMN) atau penerimaan hasil privatisasi BUMN, dan penjualan aset perbankan dalam rangka program restrukturisasi.

#### **1) Privatisasi**

Pembiayaan yang berasal dari privatisasi BUMN yaitu pembiayaan dari hasil penjualan atau pelepasan sebagian saham BUMN yang dimiliki Pemerintah kepada pihak swasta dalam/luar negeri. Dengan pelepasan sebagian saham yang dimiliki Pemerintah tersebut maka hak kontrol monopolistik negara terhadap BUMN tersebut berkurang.

BUMN yang diprivatisasi adalah BUMN yang memenuhi kriteria sebagai berikut:

- a) BUMN tersebut tidak bersifat strategis.
- b) Mempunyai daya saing yang kuat di pasar global.
- c) Mempunyai nilai dan menarik bagi investor, terutama investor dalam negeri.
- d) Dalam kondisi sehat dan menguntungkan.

#### **2) Penjualan Aset Program Restrukturisasi Perbankan**

Pembiayaan defisit anggaran lainnya berasal dari hasil penjualan asset dalam rangka program restrukturisasi perbankan. Seperti diketahui dalam rangka penyehatan perbankan ada beberapa bank yang dinyatakan sebagai bank beku operasi (BBO) dan bank yang diambil alih pengelolaannya oleh BPPN (bank take over-BTO). Bank-bank tersebut asetnya, yang sekarang menjadi milik Pemerintah, dijual dan hasil penjualannya dijadikan dana pembiayaan defisit anggaran.

### 3) Penerbitan Surat Utang Negara (SUN)

Pembiayaan defisit anggaran lainnya berasal dari hasil penjualan asset dalam rangka program restrukturisasi perbankan. Seperti diketahui dalam rangka penyehatan perbankan ada beberapa bank yang dinyatakan sebagai bank beku operasi (BBO) dan bank yang diambil alih pengelolaannya oleh BPPN (bank take over-BTO). Bank-bank tersebut asetnya, yang sekarang menjadi milik Pemerintah, dijual dan hasil penjualannya dijadikan dana pembiayaan defisit anggaran.

- a) Resiko tingkat bunga, yaitu potensi penambahan beban bunga akibat kenaikan suku bunga.
- b) Resiko nilai tukar, yaitu potensi penambahan beban bunga akibat melemahnya nilai tukar rupiah.
- c) Resiko pembiayaan kembali, yaitu resiko yang dihadapi Pemerintah untuk membiayai kewajiban pokok yang jatuh tempo dari hasil penerbitan baru dengan biaya yang mahal.

## 2. Pembiayaan Dalam Negeri

Pembiayaan luar negeri merupakan pembiayaan defisit anggaran yang sumbernya berasal dari luar negeri. Sumber semacam ini masih diperlukan mengingat sumber-sumber pembiayaan dalam negeri yang dapat dihimpun masih sangat terbatas menutup seluruh pengeluaran negara yang dibutuhkan. Pembiayaan luar negeri yang dapat digunakan untuk pembiayaan defisit anggaran adalah pembiayaan luar negeri bersih yaitu selisih antara penarikan pinjaman luar negeri dengan pembayaran cicilan utang pokok luar negeri.

### a. Penarikan Pinjaman Luar Negeri

Seperti dimaklumi, karena sumber-sumber pembiayaan dalam negeri belum mencukupi, terutama untuk pembiayaan pembangunan, maka Pemerintah Indonesia sejak tahun 1969, mencari sumber pembiayaan dari luar negeri dalam bentuk pinjaman. Pinjaman luar negeri pada garis besarnya ada dua macam yaitu Pinjaman Program dan Pinjaman Proyek.

Pada mulanya Pinjaman Program diberikan dalam bentuk bahan pangan seperti beras, terigu dan sejenisnya; setelah Indonesia dianggap lebih maju dan dianggap sudah dapat memenuhi bahan pangan tersebut maka Pinjaman Program tidak diberikan dalam bentuk bahan pangan tetapi dalam bentuk uang/devisa yang dapat di Rupiahkan. Pinjaman Proyek adalah pinjaman untuk membiayai proyek-proyek Pemerintah yang diterima bukan dalam bentuk uang/devisa tetapi dalam bentuk peralatan proyek dan tenaga ahli yang diperlukan proyek yang bersangkutan.

Di samping bantuan luar negeri dalam kerangka kelompok pemberi pinjaman kepada Indonesia (misalnya, CGI) dan bantuan luar negeri yang bersifat bilateral, Pemerintah juga melaksanakan kebijaksanaan lain yaitu mengusahakan untuk memperoleh bantuan luar negeri yang berasal dari masyarakat internasional dengan cara menjual obligasi Indonesia di pasar modal internasional misalnya Indonesia menjual obligasi Pemerintah di pasar modal Jepang dengan jaminan bank terkemuka di negara tersebut. Pinjaman semacam ini biasa dinamakan pinjaman komersil karena syarat-syarat pinjaman ini sesuai dengan persyaratan yang berlaku dipasar modal internasional.

#### b. Pembayaran Cicilan Utang Pokok

Seperti halnya penarikan pinjaman, maka sesuai dengan isi perjanjian pinjaman maka setiap tahun Indonesia harus membayar bunga dan cicilan utang pokok (amortisasi). Jumlah inilah yang sangat berkaitan erat dengan besar kecilnya *Debt Service Ratio* (DSR). DSR menunjukkan ratio antara Angsuran plus Bunga Pinjaman dengan Net Ekspor Migas plus Non Migas. Makin besar ratio itu berarti makin menyulitkan negara yang bersangkutan.

Selisih antar jumlah penarikan pinjaman dengan cicilan utang luar negeri merupakan jumlah pinjaman luar negeri netto pada tahun yang bersangkutan yang merupakan sumber pembiayaan defisit anggaran.

Mulai tahun anggaran 2000 Pemerintah berkomitmen untuk mengurangi peranan pinjaman luar negeri sebagai sumber pembiayaan anggaran negara, dan penggunaannya akan diupayakan secara optimal dalam kegiatan ekonomi produktif dan dilaksanakan secara transparan, efektif, dan efisien.



## Bab 6

# Pengawasan atas Pelaksanaan APBN dan Pertanggungjawaban atas Pelaksanaan APBN

## A. Pengertian Pengawasan atas APBN

Dilihat dari struktur pengawasan yang berlaku dalam Sistem Pemerintahan Negara Indonesia maka sistem pengawasan dapat di bagi atas dua sistem pengawasan utama yaitu Sistem Pengawasan Negara Kesatuan RI dan Sistem Pengawasan Pemerintah Pusat (yang selanjutnya disebut Pemerintah). Sistem Pengawasan yang pertama dapat disebut sebagai Sistem Pengawasan Eksternal Pemerintah dan yang kedua disebut Sistem Pengawasan Internal Pemerintah.



## B. Sistem Pengawasan atas APBN

Sistem Pengawasan APBN dapat dikelompokkan menjadi sistem pengawasan eksternal dan sistem pengawasan internal.

### 1. Sistem Pengawasan Eksternal Pemerintah RI

Sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945 bahwa Presiden memegang kekuasaan Pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Dalam melaksanakan tugas kepemerintahannya, Presiden (dalam hal ini Pemerintah) memerlukan dana untuk pembiayaannya dalam bentuk APBN. Pada hakikatnya APBN tersebut merupakan mandat yang diberikan oleh DPR RI kepada Pemerintah untuk melakukan penerimaan pendapatan negara dan menggunakan penerimaan tersebut untuk membiayai pengeluaran dalam melaksanakan kepemerintahannya mencapai tujuan-tujuan tertentu dan dalam batas jumlah yang ditetapkan dalam suatu tahun anggaran tertentu. APBN ditetapkan tiap-tiap tahun dengan Undang-Undang dan setiap Undang-Undang menghendaki persetujuan bersama DPR RI dengan Presiden. Sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku, Pemerintah berkewajiban memberikan pertanggungjawaban atas pelaksanaan APBN yang telah disetujui oleh DPR (pasal 30 ayat 1 dan 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 dan ketentuan dalam setiap Undang-Undang APBN).

Dalam pasal 23E ayat 1 UUD 45, dinyatakan bahwa untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri. Hasil pemeriksaan itu diserahkan kepada DPR. Amanat ini direalisasikan dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 5 tahun 1973 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

### **a. Pengawasan oleh DPR RI**

Landasan hukum pengawasan oleh DPR terhadap Pemerintah sebagaimana diamanatkan dalam UUD 45, dalam realisasinya dapat dilihat pada Undang- Undang No. 22 tahun 2003 tentang Susunan dan kedudukan MPR, DPD, DPR dan DPRD serta Keputusan DPR RI No.03A/DPR RI/I/2000-2001 tentang Peraturan Tata Tertib DPR RI. Dalam pasal 20A Undang-Undang Dasar 1945 disebutkan bahwa DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.

Secara operasional, tugas DPR ini dilakukan oleh alat-alat kelengkapan DPR sesuai dengan lingkup tugasnya antara lain lewat komisi-komisi yang ada di DPR dan melalui proses yang telah ditetapkan dalam keputusan DPR. Selain itu, DPR juga memperoleh bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti dari Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang melakukan pengawasan atas pelaksanaan APBN sebagaimana diatur dalam pasal 46 UU Nomor 22 Tahun 2003.

### **b. Pengawasan oleh BPK**

Landasan hukum dari tugas BPK diamanatkan dalam pasal 23E ayat 1 UUD 1945. Dalam pasal 23E ayat 2 UUD 1945 dinyatakan bahwa hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada DPR, DPD dan DPRD sesuai dengan kewenangannya.

BPK dalam melaksanakan tugasnya mempunyai fungsi:

- 1) Fungsi audit dan operasional yaitu melaksanakan pemeriksaan atas tanggung jawab Keuangan Negara dan pelaksanaan APBN.
- 2) Fungsi yudikatif yaitu melakukan peradilan komptabel dalam hal tuntutan perbendaharaan.
- 3) Fungsi rekomendasi yaitu memberi saran dan atau pertimbangan kepada Pemerintah bilamana dipandang perlu untuk kepentingan negara atau hal lainnya yang berhubungan dengan Keuangan Negara.

Menurut cara melaksanakan pemeriksaan, sesuai dengan pasal 4 UU Nomor 15 Tahun 2004, pemeriksaan yang dilakukan BPK terdiri atas 3 tipe utama yaitu:

- 1) Pemeriksaan keuangan, merupakan pemeriksaan atas laporan keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah. Pemeriksaan ini dilakukan oleh BPK dalam rangka memberikan opini tentang tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan Pemerintah.
- 2) Pemeriksaan kinerja, merupakan pemeriksaan atas aspek ekonomi dan efisiensi, serta pemeriksaan atas aspek efektivitas yang lazim dilakukan bagi kepentingan manajemen oleh aparat pengawasan intern Pemerintah.

Pemeriksaan kinerja ini merupakan pemenuhan atas pasal 23E UUD 1945 yang mengamanatkan BPK untuk melaksanakan pemeriksaan kinerja pengelolaan keuangan negara. Tujuan pemeriksaan kinerja adalah untuk mengidentifikasi hal-hal yang perlu menjadi perhatian lembaga perwakilan. Bagi Pemerintah, pemeriksaan kinerja dimaksudkan agar kegiatan yang dibiayai dengan keuangan negara/daerah diselenggarakan secara ekonomis dan efisien serta memenuhi sasarannya secara efektif.

- 3) Pemeriksaan dengan tujuan tertentu, merupakan pemeriksaan yang dilakukan dengan tujuan khusus, diluar pemeriksa keuangan dan pemeriksaan kinerja. Termasuk dalam pemeriksaan tujuan tertentu tersebut adalah pemeriksaan atas hal-hal lain yang berkaitan dengan keuangan dan pemeriksaan investigatif.

Pemeriksaan atas pelaksanaan APBN mencakup seluruh unsur keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Pada hakekatnya, pemeriksaan tersebut meliputi pemeriksaan atas penerimaan anggaran dan pemeriksaan atas anggaran belanja negara yang meliputi pengujian apakah pengeluaran uang negara terjadi menurut ketentuan APBN dan ketentuan-ketentuan tentang penguasaan dan pengurusan keuangan negara lainnya sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Menurut tujuannya pemeriksaan BPK terdiri atas:

- 1) pemeriksaan atas penguasaan dan pengurusan keuangan
- 2) pemeriksaan atas ketaatan pada peraturan perundangan yang berlaku
- 3) pemeriksaan atas kehematan dan efisiensi dalam penggunaan keuangan negara
- 4) pemeriksaan atas efektivitas pencapaian tujuan (pemeriksaan program).

Selanjutnya, dalam Penjelasan Umum Undang-Undang No. 15 tahun 2004 butir C dinyatakan bahwa dalam melakukan tugas pemeriksaannya, BPK memperhatikan dan memanfaatkan hasil-hasil pekerjaan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP). Untuk keperluan itu APIP wajib menyampaikan laporan hasil pemeriksaannya kepada Badan sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang. BPK juga diberi kewenangan untuk mendapatkan data, dokumen, dan keterangan dari pihak yang diperiksa, kesempatan untuk memeriksa secara fisik setiap aset yang berada dalam pengurusan pejabat instansi yang diperiksa, termasuk melakukan penyegelan untuk mengamankan uang, barang, dan/atau dokumen pengelolaan keuangan negara pada saat pemeriksaan berlangsung.

Laporan hasil pemeriksaan (LHP) BPK atas pelaksanaan APBN pada unit organisasi kementerian/lembaga Pemerintahan non departemen (LPND) diserahkan kepada Menteri/Kepala Lembaga bersangkutan segera setelah kegiatan pemeriksaan selesai. LHP Pemeriksaan Keuangan akan menghasilkan opini. LHP Pemeriksaan Kinerja akan menghasilkan temuan, kesimpulan, dan rekomendasi. Sementara LHP pemeriksaan dengan tujuan tertentu akan menghasilkan kesimpulan.

LHP yang telah disampaikan kepada Menteri/Kepala Lembaga, selanjutnya diproses lebih lanjut oleh Menteri yang bersangkutan. LHP tersebut akan digunakan untuk melakukan koreksi dan penyesuaian yang diperlukan, sehingga laporan keuangan yang telah diperiksa (audited financial statement) memuat koreksi dimaksud sebelum disampaikan kepada DPR. Setelah melalui mekanisme tertentu yang disebut pemutakhiran data antara Menteri atau Kepala Lembaga, laporan yang mencakup seluruh hasil pemeriksaan Badan dalam semester tertentu itu kemudian dihimpun dalam Buku Hasil Pemeriksaan Semester Badan (HAPSEM). Hasil Pemeriksaan Semester atas Kementerian/LPND selanjutnya diserahkan kepada DPR RI dan penyampaiannya kepada DPR RI dilakukan dalam Rapat Paripurna DPR RI.

### c. Pengawasan Oleh Masyarakat

Dalam pasal 1 ayat 2 UUD 1945 dinyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Selanjutnya dalam pasal 28 diatur mengenai Hak asasi manusia juga disebutkan berbagai hak rakyat Indonesia. Dalam Tap MPR RI No. XV/1998 tentang Otonomi Daerah Pasal 6 Penyelenggaraan otonomi daerah diperkuat dengan pengawasan oleh DPRD dan masyarakat.

UU No. 28/1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN Pasal 8 dan 9, peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan negara adalah memberikan informasi dan menyampaikan saran dan pendapat tentang penyelenggaraan negara. Dalam UU No. 6/2014 tentang Desa Pasal 82 (2), "Masyarakat Desa berhak melakukan pemantauan terhadap pelaksanaan Pembangunan Desa.

Pengawasan masyarakat juga diatur dalam Peraturan Pemerintah seperti dalam PP No. 68/1999 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dalam Penyelenggaraan Negara, PP No. 96/2012 tentang Pelaksanaan UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang mengatur Pengikutsertaan Masyarakat dalam pelayanan publik meliputi, PP No. 45/2017 tentang Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam pasal 14 ayat menyebutkan "Dalam melaksanakan pemonitoran dan pengevaluasian pembangunan daerah, masyarakat dapat ikut serta dalam pengawasan...", serta dalam PP No. 68/1999 juga diatur mengenai tata cara mencari, memperoleh, dan memberikan informasi; persyaratan data/informasi; serta cara menyampaikan saran dan pendapat secara bertanggung jawab, sesuai dengan norma-norma umum, menaati hukum, dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan negara dilaksanakan dalam bentuk:

- 1) Hak mencari, memperoleh dan memberikan informasi mengenai penyelenggara negara
- 2) Hak untuk memperoleh pelayanan yang sama dan adil dari penyelenggara negara
- 3) Hak menyampaikan saran dan pendapat secara bertanggung jawab terhadap kebijakan penyelenggara negara
- 4) Hak memperoleh perlindungan hukum dalam melaksanakan hak-haknya tersebut di atas.

## **2. Sistem Pengawasan Internal Pemerintah RI**

Struktur pengawasan Aparat Pengawas Instansi Pemerintah (APIP) pada saat ini terdiri atas Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Inspektur Jenderal Kementerian/Unit Pengawasan LPND, Satuan Pengawas Intern pada setiap BUMN. Pada bahan ajar ini, mengingat pengawasan dilakukan atas pelaksanaan APBN maka penjelasan akan dibatasi pada pengawasan yang dilakukan oleh BPKP dan Itjen Kementerian/LPND. Tujuan pengawasan APIP adalah mendukung kelancaran dan ketepatan pelaksanaan kegiatan Pemerintahan dan pembangunan sedangkan ruang lingkup pemeriksaannya adalah pemeriksaan operasional atau pemeriksaan komprehensif yang menyampaikan rekomendasi perbaikan.

### **a. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP)**

BPKP dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden RI No.31 tahun 1983 tanggal 3 Juni 1983. Kemudian pada tahun 2014 telah diterbitkan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. Sebagai pelaksanaan dari Keppres tersebut telah diterbitkan Peraturan Badan Pengawas Keuangan Dan Pembagunan Nomor 9 Tahun 2021 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan sebagaimana diubah terakhir dengan Peraturan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Nomor 3 Tahun 2023.

Sesuai dengan Pasal 2 dan 3 Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2023, BPKP mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pengawasan keuangan negara/daerah dan pembangunan nasional.

### **b. Inspektorat Jenderal Kementerian**

Inspektorat Jenderal (Itjen) Kementerian/Unit Pengawasan LPND dibentuk berdasarkan Keppres RI No.44 dan 45 tahun 1974. Pada saat ini Keppres tersebut telah dicabut dan ketentuan baru yaitu Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara sebagaimana diubah terakhir dengan Perpres No. 13 Tahun 2014 tentang Perubahan Kelima atas Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara.

Di lingkungan Kementerian Keuangan berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 118/PMK.01/2021 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Keuangan terakhir diubah dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 135 Tahun 2023 menyebutkan bahwa Itjen mempunya tugas menyelenggarakan pengawasan intern atas pelaksanaan tugas di lingkungan Kementerian Keuangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan serta pelaksanaan koordinasi pengawasan atas pelaksanaan anggaran Bagian Anggaran Bendahara Umum Negara pada Kementerian/Lembaga.

### **3. Pertanggungjawaban atas Pelaksanaan APBN**

Telah diuraikan di atas, bahwa APBN, dilihat dari segi hukum, merupakan mandat dari DPR RI kepada Pemerintah untuk melakukan penerimaan atas pendapatan negara dan menggunakannya sebagai pengeluaran untuk tujuan-tujuan tertentu dan dalam batas jumlah yang ditetapkan dalam suatu tahun anggaran.

Mandat yang diberikan oleh DPR itu harus dipertanggungjawabkan. Sebelum terbitnya Undang-Undang No.17 tahun 2003, pertanggungjawaban atas pelaksanaan APBN diwujudkan dalam bentuk Perhitungan Anggaran Negara (PAN). Dalam menyusun PAN ini, Menteri Keuangan ditugasi untuk mempersiapkan PAN berdasarkan laporan keuangan Kementerian/Lembaga. Hal ini mengacu pada pasal 69 ICW yang menyatakan bahwa Pemerintah membuat suatu Perhitungan Anggaran dengan menyebutkan tanggal penutupannya. Setelah terbitnya Undang-Undang No.17 tahun 2003 pertanggungjawaban atas pelaksanaan APBN berubah dari PAN menjadi Laporan Keuangan. Laporan Keuangan ini disusun dengan menggunakan standar akuntansi Pemerintahan yang mengacu pada *international public sector accounting standard* (IPSAS).

#### **a. Landasan hukum**

Sesuai dengan pasal 30 UU nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan ketentuan dalam Undang-Undang APBN tahun anggaran bersangkutan, Presiden berkewajiban untuk menyampaikan rancangan undang-undang tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN berupa Laporan Keuangan. Batas waktu penyampaian Laporan Keuangan kepada DPR tidaklah sama dari suatu tahun anggaran dibandingkan dengan tahun anggaran lainnya. Misalnya dalam tahun anggaran 2004 batas waktu penyampaian Laporan Keuangan adalah 9 bulan, mulai tahun anggaran 2005 batas waktunya diperpendek menjadi 6 bulan.

Pemeriksaan atas Laporan Keuangan sebagai pertanggungjawaban keuangan dari Pemerintah atas pelaksanaan APBN, selain yang disebut di atas, diatur juga dalam pasal 23 ayat 5 UUD'45, pasal 55 ayat 1 Undang-Undang No. 1 tahun 2004 dan pasal 2 ayat 1 Undang-Undang No.15 tahun 2004.

#### **b. Prosedur penyusunan RUU pertanggungjawaban pelaksanaan APBN.**

Sebagaimana telah dinyatakan di atas bahwa sesuai pasal 55 dari Undang- Undang No. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Menteri Keuangan selaku Pengelola Fiskal bertugas menyusun Laporan Keuangan Pemerintah Pusat untuk disampaikan kepada Presiden dalam rangka memenuhi pertanggungjawaban pelaksanaan APBN. Sebelumnya Menteri/Pimpinan lembaga selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang Menteri Keuangan menyampaikan laporan keuangan yang meliputi Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, dan Catatan atas Laporan Keuangan yang dilampiri laporan keuangan Badan Layanan Umum pada kementerian negara/lembaga masing-masing kepada Menteri Keuangan selambat-lambatnya 2 (dua) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Sebagai entitas pelaporan, laporan keuangan kementerian Negara/lembaga tersebut sebelumnya telah diperiksa BPK dan diberi opini atas laporan keuangan.

Oleh Menteri Keuangan laporan-laporan atas pertanggungjawaban pengguna anggaran/pengguna barang tersebut dikonsolidasikan menjadi Laporan Keuangan Pemerintah Pusat sebagai bagian pokok dari RUU tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN yang akan disampaikan Presiden kepada DPR. DPR melalui alat kelengkapannya yaitu komisi akan membahas RUU Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN dengan pihak Pemerintah. Pembahasan dilakukan dengan memperhatikan hasil pemeriksaan semester dan opini BPK. Berdasar hasil pembahasan tersebut, DPR memberikan persetujuannya dan menyampaikan persetujuan atas RUU tersebut kepada Pemerintah untuk diundangkan.

### **c. Bentuk dan Isi Laporan Keuangan.**

Bentuk dan isi laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN disusun dan disajikan sesuai standar akuntansi Pemerintah sebagaimana ditentukan dalam Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintah (PSAP) yang disusun oleh suatu komite yang independen, yaitu Komite Standar Akuntansi Pemerintahan, dan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah setelah terlebih dahulu mendapat pertimbangan dari Badan Pemeriksa Keuangan. Tujuan Laporan Keuangan adalah untuk menyajikan informasi yang bermanfaat untuk pengambilan keputusan dan untuk pertanggungjawaban atas pengelolaan sumber daya yang dipercayakan kepada Pemerintah.

#### **1) Laporan Realisasi APBN**

Laporan realisasi APBN mengungkap berbagai kegiatan keuangan Pemerintah untuk satu periode yang menunjukkan ketaatan terhadap ketentuan perundang-undangan melalui penyajian ikhtisar sumber, alokasi dan penggunaan sumber daya yang dikelolanya.

Laporan realisasi anggaran akan memberikan informasi mengenai keseimbangan antara anggaran pendapatan, anggaran belanja dan pemberian dengan realisasinya. Selain itu juga disertai informasi tambahan yang berisi hal-hal yang mempengaruhi pelaksanaan anggaran seperti kebijakan fiskal dan moneter, sebab-sebab terjadinya perbedaan yang material antara anggaran dan realisasinya, dan daftar yang memuat rincian lebih lanjut mengenai angka-angka yang dianggap perlu untuk dijelaskan.

#### **2) Neraca**

Neraca menggambarkan posisi keuangan suatu entitas pelaporan mengenai asset baik lancar maupun tidak lancar, kewajiban jangka pendek maupun kewajiban jangka panjang, dan ekuitas dana pada tanggal tertentu. Neraca tingkat Pemerintah Pusat merupakan konsolidasi dari neraca tingkat Kementerian/Lembaga. Dalam neraca tersebut harus diungkapkan semua pos asset dan kewajiban yang didalamnya termasuk jumlah yang diharapkan akan diterima dan dibayar dalam jangka waktu dua belas bulan setelah tanggal pelaporan dan jumlah uang yang diharapkan akan diterima atau dibayar dalam waktu dua belas bulan.

### **3) Laporan Arus Kas**

Laporan Arus Kas menyajikan informasi kas sehubungan dengan aktivitas operasional, investasi aset non keuangan, dana cadangan, pembiayaan, dan transaksi non-anggaran yang menggambarkan saldo awal, penerimaan, pengeluaran, dan saldo akhir kas Pemerintah selama periode tertentu. Laporan arus kas ditujukan untuk memberikan informasi mengenai arus masuk dan keluar kas dari Pemerintah dalam suatu periode laporan.

Laporan Arus Kas diperlukan untuk memberi informasi kepada para pengguna laporan untuk menilai pengaruh dari aktivitas-aktivitas tersebut terhadap posisi kas Pemerintah. Disamping itu, informasi tersebut juga dapat digunakan untuk mengevaluasi hubungan antara aktivitas operasi, investasi, pembiayaan, dan non anggaran.

Sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan yang berlaku saat ini, Laporan Arus Kas ini disusun oleh unit Pemerintah yang melaksanakan fungsi perbendaharaan. Di organisasi Pemerintah pusat, fungsi perbendaharaan dilaksanakan oleh Kementerian Keuangan, sedangkan di organisasi Pemerintah daerah, fungsi perbendaharaan dilaksanakan oleh Pejabat Pengelola Keuangan Daerah.

### **4) Catatan atas Laporan Keuangan**

Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK) adalah bagian yang tak terpisahkan dari laporan keuangan yang menyajikan informasi tentang penjelasan pos-pos laporan keuangan dalam rangka pengungkapan yang memadai. CaLK ditujukan agar laporan keuangan dapat dipahami dan dibandingkan dengan laporan keuangan entitas lainnya. CaLK sekurang-kurangnya disajikan dengan susunan sebagai berikut:

- a) informasi tentang kebijakan fiskal/keuangan, ekonomi makro, pencapaian target Undang-Undang APBN, berikut kendala dan hambatan yang dihadapi dalam pencapaian target
- b) ikhtisar pencapaian kinerja keuangan selama tahun pelaporan
- c) informasi tentang dasar penyusunan laporan keuangan dan kebijakan-kebijakan akuntansi yang dipilih untuk diterapkan atas transaksi-transaksi dan kejadian-kejadian penting lainnya
- d) pengungkapan informasi yang diharuskan oleh PSAP yang belum disajikan dalam lembar muka laporan keuangan
- e) pengungkapan informasi untuk pos-pos aset dan kewajiban yang timbul sehubungan dengan penerapan basis akrual atas pendapatan dan belanja dan rekonsiliasinya dengan penerapan basis kas
- f) informasi tambahan yang diperlukan untuk penyajian yang wajar, yang tidak disajikan dalam lembar muka laporan keuangan.

# Daftar Pustaka

Undang-Undang Dasar 1945 setelah amandemen.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Undang-Undang Nomor 42 tahun 2010 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 8 tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah.

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2018 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2020 tentang Bea Materai.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga.

Badan Analisa Fiskal, Departemen Keuangan Republik Indonesia, dan Japan International Cooperation Agency, Bunga Rampai Kebijakan Fiskal, Disusun Oleh Kelompok Kerja Badan Analisa Fiskal, Vol 1 2002

Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan, Keuangan Publik, 2005

Direktorat Jenderal Anggaran, Direktorat Penyusunan APBN. 2014. Dasar-Dasar Praktek Penyusunan APBN di Indonesia Edisi II.

Froyen, Richard T, 2002, Macroeconomics Theories and Policies, seventh edition, Pearson Education, New Jersey.

Gruber Jonathan , Public Finance and Public Policy, worth publisher 2016 fifth edition

Ibnu Syamsi S.U. Dasar-Dasar Kebijaksanaan Keuangan Negara, PT. Bhineka Cipta, Jakarta, 1994.

Kementerian Keuangan RI, Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, berbagai edisi, Jakarta

Kementerian Keuangan Republik Indonesia, Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Tahun Anggaran 2019, 2020, 2021 dan 2022

Levy, V. M. Public Finance Administration. Sydney Law Book Company, Limited, Sydney, Second Edition, 1981.

Musgrave, Richard A. The Theory of Public Finance, A Study in Public Economy, International Student Edition. McGraw Hill Kogakusha, Ltd. National Printers (Pte) Ltd. First Impression, January 1981

Musgrave, Richard A. and Musgrave, Peggy B. Public Finance In Theory and Practice, McGraw Hill International Book, Third Edition, 1983, Asian Student Edition, Singapore.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 42 tahun 2013 tentang Pedoman Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara serta Penjelasannya yang diubah dengan Peraturan Pemerintah No. 50 tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 42 tahun 2013 tentang Tatacara Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Sadono Sukirno, 2007, Makro Ekonomi Teori Pengantar, Raja Grafindo Perkasa, Jakarta.

Nota Keuangan dan APBN, 2020 – 2022

<https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/laporan/laporan-keuangan-Pemerintah-pusat/>

<https://databoks.katadata.co.id/tags/belanja-negara>



Kemenkeu  
Corporate University